

**Implementasi Kebijakan *Comprehensive Firearms and Ammunition
Regulation Act* oleh Pemerintah Filipina dalam Menangani Persebaran *Illicit
Firearms* Tahun 2013-2016**

SKRIPSI

**Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana Program Studi
Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**



Oleh:

Catrine Mega Putri

145120401111065

Program Studi Hubungan Internasional

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Brawijaya

Malang

2018

LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS

Nama : Catrine Mega Putri

NIM : 145120401111065

Saya bertandatangan di bawah ini, menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi berjudul **“Implementasi Kebijakan *Comprehensive Firearms and Ammunition Regulation Act* oleh Pemerintah Filipina dalam Menangani Persebaran *Illicit Firearms* Tahun 2013-2016”** adalah betul-betul karya saya sendiri.

Hal-hal yang bukan karya saya dalam skripsi ini telah diberi catatan kaki dan ditunjukkan dalam daftar pustaka. Apabila di kemudian hari terbuka pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan skripsi dan gelar yang saya peroleh dari skripsi ini.

Malang, 13 Mei 2018

Yang membuat pernyataan

Catrine Mega Putri

NIM. 145120401111065

LEMBAR PENGESAHAN

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN *COMPREHENSIVE FIREARMS AND AMMUNITION REGULATION ACT* OLEH PEMERINTAH FILIPINA DALAM MENANGANI PERSEBARAN *ILLICIT FIREARMS* TAHUN 2013-2016

SKRIPSI

Disusun oleh:

Catrine Mega Putri (145120401111065)

Telah diuji dan dinyatakan **LULUS** dalam ujian sarjana
pada tanggal 22 Mei 2018

Tim Penguji:

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

Ni Komang Desy S. A. P, S.IP., M.Si.
NIK. 2011028412302001

Joko Purnomo, S.IP., M.A.
NIP. 197804012009121002

Anggota Penguji I,

Anggota Penguji II,

Muhammad Riza Hanafi, S.IP., MIA.
NIK. 2011028002071001

Wishnu Mahendra W., S.IP., M.Si.
NIK. 2017108906281001

Malang, 22 Mei. 2018
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Prof. Dr. Unti Ludigdo, Ak.
NIP. 196908141994021001

LEMBAR PERSETUJUAN

Implementasi Kebijakan *Comprehensive Firearms and Ammunition Regulation Act* oleh Pemerintah Filipina dalam Menangani Persebaran *Illicit Firearms* Tahun 2013-2016

SKRIPSI

Disusun oleh:

Catrine Mega Putri (145120401111065)

Telah disetujui oleh Dosen Pembimbing:

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

Ni Komang Desy S.A.P, S.IP., M.Si.
NIK. 2011028412302001

Joko Purnomo, S.IP., M.A
NIP. 197804012009121002

Tanggal:.....

Tanggal:.....

Mengetahui,
Ketua Program Studi Hubungan
Internasional

Aswin Ariyanto Aziz, S.IP., M.DevSt.
NIP. 19780220201021001

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis haturkan kepada Tuhan Yang Maha Esa karena atas berkat dan rahmatNya skripsi berjudul “**Implementasi Kebijakan *Comprehensive Firearms and Ammunition Regulation Act* oleh Pemerintah Filipina dalam Menangani Persebaran *Illicit Firearms Tahun 2013-2016*”** dapat diselesaikan. Dalam mengerjakan skripsi ini, penulis memperoleh banyak bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak. Untuk itulah, penulis akan mempersembahkan skripsi ini sekaligus mengucapkan terima kasih kepada:

1. Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan dukungan yang sangat besar dalam membantu penulis menyelesaikan skripsi ini.
2. Ibu Ni Komang Desy Setyawati Arya Pinatih, S.IP., M.Si sebagai dosen pembimbing utama dan Bapak Joko Purnomo, S.IP., M.A. sebagai dosen pembimbing pendamping yang telah banyak memberikan bimbingan dalam pengerjaan skripsi ini.
3. Bapak Muhammad Riza Hanafi, S.IP., MIA. dan Bapak Wishnu Mahendra Wiswayana, S.IP., M.Si. sebagai dosen penguji yang memberikan saran-saran konstruktif sebagai perbaikan skripsi ini untuk menjadi lebih baik.

Penulis mengharapkan saran dan kritik demi perbaikan skripsi ini di masa yang akan datang. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat dalam pengembangan disiplin ilmu Hubungan Internasional. Akhir kata, penulis ucapkan terima kasih kepada para pembaca dan segala pihak yang telah membantu menyelesaikan skripsi ini

Malang, 22 Mei 2018

Penulis

HALAMAN PERSEMBAHAN

Halaman persembahan ini merupakan wujud terimakasih penulis kepada Tuhan Yang Maha Esa atas berkat dan rahmatNya, serta seluruh pihak yang memberikan dukungan dalam penyelesaian skripsi ini sebagai wujud hasil pelaksanaan kuliah di program studi Hubungan Internasional Universitas Brawijaya.

Terima kasih untuk **Ibu Ni Komang Desy S.A.P., S.IP, M.Si** yang telah dengan sabar membimbing penulis mengerjakan skripsi ini hingga selesai, memberikan banyak masukan dan bimbingan selama proses penyusunan yang sangat membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Terima kasih juga untuk keyakinan Ibu selama bimbingan bahwa penulis bisa menyelesaikan skripsi ini.

Terima kasih untuk teman-teman selama masa perkuliahan di program studi Hubungan Internasional Universitas Brawijaya sejak zaman maba: **Aghnesita Liliquicha, Gradiska Delaneira, Carolina Irene, dan Rahel Alnilam**, untuk bantuan yang diberikan kepada penulis dalam proses penyusunan skripsi maupun proses di luar itu, untuk waktu dan kenangannya selama empat tahun menempuh jenjang pendidikan di Universitas Brawijaya, untuk semangat yang selalu diberikan dan keyakinan terhadap satu sama lain bahwa kita semua dapat menyelesaikan dan memperoleh gelar sesegera mungkin.

Terima kasih untuk **Fitra Repas** yang telah dengan sabar menemani hari-hari selama mengerjakan skripsi, juga telah sabar menghadapi penulis dengan *mood* yang tidak menentu selama proses penyusunan skripsi ini.

Terima kasih untuk teman-teman basket, **Anindya Astika dan Clarina Carmelia**, telah menjadi tempat curhatan maupun tempat sasaran emosi selama

empat tahun ini. **Jesica Manurung, Hanny Yustika, Andi Husnul, Nawang Bestari, Dita Oky**, dan teman-teman lainnya yang telah menemani kehidupan selama di Malang dan menemani masa-masa perantauan penulis selama ini yang jauh dari kampung halaman. Terima kasih untuk dukungan yang telah kalian berikan dan kepercayaan kalian berikan.

Terima kasih kepada **Evania Clara, Bela Ashari, Beby Ashari, Syafira Kurnia**, dan **Cynthia Dewiriani** yang telah menemani malam-malam di Malang dan mengajarkan banyak hal kepada penulis dan untuk kenangan-kenangan yang selama di Malang.

Terima kasih kepada kakak-kakak angkatan yang membantu mengingatkan untuk menyelesaikan skripsi dan tidak sibuk basket: **Silvia Monica, Devy Hertanti**, dan **Dhanisa Rafika**, terima kasih telah memberikan banyak masukan dan bantuan kepada penulis selama proses penyusunan skripsi dan terima kasih atas pengalaman-pengalaman yang telah kalian bagikan untuk menghadapi ujian skripsi.

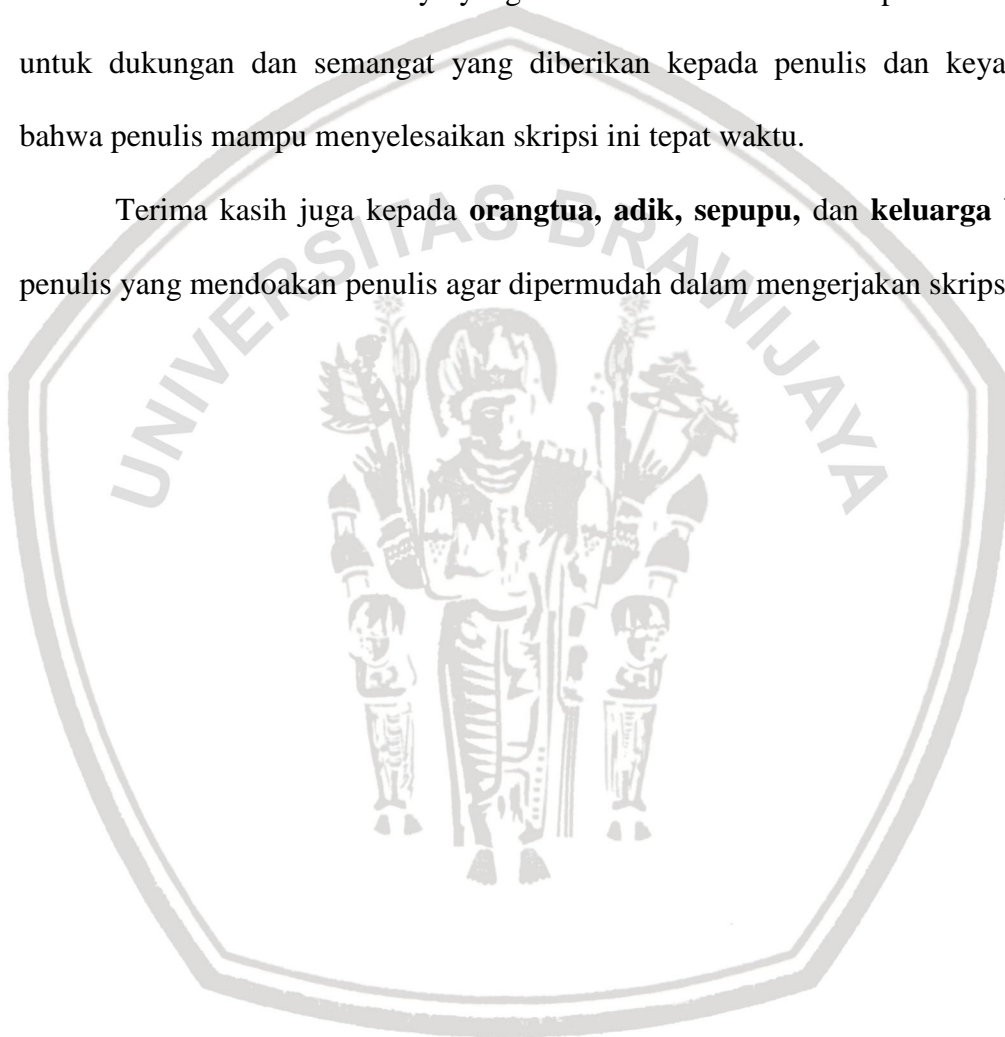
Terima kasih untuk **Winda Fabiola** yang selalu menyemangati penulis baik dalam mengerjakan skripsi maupun menyelesaikan tulisan saya dalam bentuk lainnya. Terima kasih telah menjadi pembaca setia dan teman yang tidak pernah bosan mengingatkan untuk segera menyelesaikan segala bentuk tulisan saya. Terima kasih juga kepada **Yiska Chriselda** yang telah menemani dan menjadi teman mengobrol tentang K-Pop.

Terima kasih untuk teman-teman kontrakan, **Zenita Nuringtyas, Nurshadrina Ghasanni, Syafira Faradiba**, dan **Frida Andriani**, yang terus mengingatkan penulis untuk segera menyelesaikan dan merampungkan skripsi

penulis dan cepat menempuh jenjang berikutnya dalam kehidupan. Terima kasih telah menemani penulis dan juga terima kasih telah memberikan dukungan serta kepercayaan pada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Terima kasih untuk teman-teman semasa SMA, **Michelle Lie, Zeno Lewis, Vie Weng, Calista Nadia, Putri Chintia, Michelle Natalia, Michele Tantri** dan teman-teman lainnya yang tidak bisa disebutkan satu per satu di sini untuk dukungan dan semangat yang diberikan kepada penulis dan keyakinan bahwa penulis mampu menyelesaikan skripsi ini tepat waktu.

Terima kasih juga kepada **orangtua, adik, sepupu, dan keluarga besar** penulis yang mendoakan penulis agar dipermudah dalam mengerjakan skripsi.



Implementasi Kebijakan *Comprehensive Firearms and Ammunition Regulation Act* oleh Pemerintah Filipina dalam Menangani Persebaran *Illicit Firearms* Tahun 2013-2016

Oleh: Catrine Mega Putri

ABSTRAKSI

Kebijakan *Comprehensive Firearms and Ammunition Regulation Act* atau biasa disebut juga dengan *Republic Act No. 10591* merupakan salah satu kebijakan pemerintah Filipina yang mengatur tentang persenjataan. Kebijakan ini dibuat untuk mengatur izin kepemilikan senjata dan izin untuk membawa senjata ke tempat umum dengan tujuan untuk menghindari persebaran senjata secara ilegal di kalangan masyarakat sipil yang berakibat pada kekerasan bersenjata. Kebijakan ini dibuat untuk mengurangi dan mengantisipasi jumlah kekerasan bersenjata yang terus meningkat di negara tersebut dalam kurun waktu 2013-2016. PNP bertugas untuk menyusun serta mengimplementasikan kebijakan ini dan mencapai tujuan dari kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan *RA No. 10591* ini dianalisis dengan menggunakan konsep Implementasi Kebijakan milik Mazmanian dan Sabatier melalui variabel-variabel dan indikator-indikator di dalamnya dan diteliti menggunakan metode penelitian kualitatif serta jenis penelitian deskriptif.

Kata Kunci: *Phillipines National Police (PNP), Republic Act No. 10591, Comprehensive Firearms and Ammunition Regulation Act (CFARA), Implementasi Kebijakan*

*Policy Implementation of Comprehensive Firearms and Ammunition
Regulation Act by Philippines Government to Reduce Illicit Firearms in 2013-
2016*

By: Catrine Mega Putri

ABSTRACT

Comprehensive Firearms and Ammunition Regulation Act or also call *Republic Act No. 10591* is one of the Philippines policy to regulated possess of firearms. This policy is made to regulated possess of firearms and the permit to carry firearms in the public places to avoid civilians to own illicit firearms which is related to gun violence. The purpose of this policy are to reduce the distribution of illicit firearms and to diminish gun violence that increace in the Philippines in 2013-2016. PNP is chosen by the Philippines' government to structure and implementing the policy. The implementing of *RA No. 10591* will be analyzed using Mazmanian and Sabatier's concept, Policy Implementation, through the variables and indicators within the concept which using qualitative method and descriptive research type.

Keywords: Phillipines National Police (PNP), Republic Act No. 10591, Comprehensive Firearms and Ammunition Regulation Act (CFARA), Policy Implementation

DAFTAR ISI

LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
LEMBAR PERSETUJUAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR SINGKATAN	xiii
DAFTAR TABEL.....	xv
DAFTAR BAGAN	xvi
DAFTAR GAMBAR	xvii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xviii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	8
1.3 Tujuan Penelitian.....	8
1.4 Manfaat Penelitian.....	8
BAB II KERANGKA PEMIKIRAN	10
2.1 Studi Terdahulu	10
2.2 Kajian Konsep	20
2.2.1 Policy Implementation	20
2.3 Operasionalisasi Konsep	32
2.3.1 Tractability of the Problems.....	32
2.3.2 Ability of Statute to Structure Implementation.....	34
2.3.3 Nonstatutory Variables Affecting Implementation.....	36

2.4	Alur Pemikiran	42
2.5	Argumen Utama	43
BAB III METODOLOGI PENELITIAN.....		44
3.1	Jenis Penelitian	44
3.2	Ruang Lingkup Penelitian	44
3.2.1	Batasan Kajian	44
3.2.2	Batasan Waktu	45
3.3	Teknik Pengumpulan Data	45
3.4	Teknik Analisa Data	46
3.5	Sistematika Penelitian	46
BAB IV GAMBARAN UMUM ILLICIT FIREARMS DI FILIPINA		49
4.1	Sejarah atau Awal Mula Persebaran <i>Illicit Firearms</i> di Filipina.....	49
4.2	Persebaran <i>Illicit Firearms</i> di Filipina	57
4.3	Ratifikasi Perjanjian <i>Arms Trade Treaty</i>	66
BAB V IMPLEMENTASI <i>REPUBLIC ACT NO. 10591</i> DI FILIPINA DALAM MENGURANGI PERSEBARAN SENJATA		72
5.1	Tractability of the Problems	73
5.1.1	Technical Difficulties.....	73
5.1.2	Diversity of Target Group Behavior	77
5.1.3	Target Group as Percentage of the Population.....	80
5.1.4	Extent of Behavioral Change Required.....	83
5.2	Ability Statute to Structure Implementation	87
5.2.1	Clear and Consistent Objectives	88
5.2.2	Incorporation of Adequate Causal Theory	91
5.2.3	Hierarchical Integration within and among Implementing Institutions.....	94

5.2.4	Decision Rules of Implementing Agencies.....	97
5.2.5	Recruitment of Implementing Officials	99
5.2.6	Initial Allocation of Financial Resources.....	102
5.2.7	Formal Access by Outsider	105
5.3	Nonstatutory Variables Affecting Implementation107 Error! Bookmark not defined.	
5.3.1	Socioeconomic Conditions and Technology.....	108
5.3.2	Public Support.....	112
5.3.3	Attitudes and Resources of Constituency Groups.....	116
5.3.4	Support from Legislators.....	119
5.3.5	Commitment and Leadership Skill of Implementing Officials.....	122
BAB VI PENUTUP		127
6.1	Kesimpulan.....	127
6.2	Saran	130
DAFTAR PUSTAKA		xix
LAMPIRAN.....		xxix

DAFTAR SINGKATAN

ACP	: <i>Administrative Code of the Philippines</i>
AFP	: <i>Armed Forces of the Philippines</i>
APEC	: <i>Asia-Pasific Economic Cooperation</i>
ASEANAPOL	: <i>ASEAN Police</i>
ASG	: <i>Abu Sayyaf Group</i>
ATT	: <i>Arms Trade Treaty</i>
CFARA	: <i>Comprehensive Firearms and Ammunition Regulation Act</i>
CSG	: <i>Civil Security Group</i>
ENP	: <i>European Neighbourhood Policy</i>
EU	: <i>European Union</i>
FEO	: <i>Firearms and Explosives Office</i>
HoR	: <i>House of Representative</i>
INTERPOL NCB	: <i>International Police National Central Bureaus</i>
IRR	: <i>Implementing Rules and Regulations</i>
ISIS	: <i>Islamic State of Iraq and Syria</i>
LTOPF	: <i>License To Own and Possess Firearms</i>
MILF	: <i>Moro Islamic Liberation Front</i>
MMA	: <i>Mixed Marterial Art</i>
NPA	: <i>New's People Army</i>
PD	: <i>Presidential Decree</i>
PNP	: <i>Philippines National Police</i>
PTCFOR	: <i>Permit To Carry Firearms Outside Residence</i>
RA	: <i>Republic Act</i>

SALW : *Small Arms and Light Weapons*
TOC : *Transnational Organized Crime*
UN : *United Nations*



DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Perbandingan Studi Terdahulu dengan Penelitian	19
Tabel 2.2 Operasionalisasi Konsep	38
Tabel 4.1 Angka Kriminalitas di Kota-Kota di Filipina	61
Tabel 4.2 Penyebab Kematian di Dunia Tahun 2000	69



DAFTAR BAGAN

Bagan 2.1 Alur Pemikiran.....	42
-------------------------------	----



DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Konsep Policy Implementation Mazmanian dan Sabatier	22
Gambar 4.1 Angka Bunuh Diri Menggunakan Senjata Api di ASEAN	65
Gambar 4.2 Penyebab Kematian di Amerika Serikat Tahun 2015-2016.....	70
Gambar 5.1 Grafik Populasi Penduduk Filipina	80
Gambar 5.2 Grafik Populasi Penduduk Filipina berdasarkan Usia dan Gender ...	82



DAFTAR LAMPIRAN

LAMPIRAN 1. <i>REPUBLIC ACT NO. 10591</i>	xxix
LAMPIRAN 2. HASIL AMANDEMEN KEBIJAKAN RA NO. 10591	xlii



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Setiap negara tentunya memiliki berbagai macam kebijakan. Kebijakan dibuat untuk mencapai tujuan tertentu dalam rangka memenuhi kepentingan negara. Implementasi kebijakan adalah proses yang kompleks, di mana melibatkan berbagai isu, mulai dari politik, finansial, administratif hingga teknik-teknik serta dukungan dari berbagai pihak, untuk mencapai tujuan dari suatu kebijakan.¹ Dengan kata lain, implementasi kebijakan dapat dikatakan sebagai pelaksanaan kebijakan.

Filipina merupakan salah satu negara di Asia Tenggara yang memiliki kebijakan mengizinkan kepemilikan senjata maupun pembangunan industri senjata secara bebas terhadap masyarakat sipil. Kebijakan tersebut tertuang dalam *Republic Act No. 10591: An Act Providing for a Comprehensive Law on Firearms and Ammunition and Providing Penalties for Violations Thereof*.² Kebijakan yang mengatur kepemilikan senjata atau *firearms* ini telah dikeluarkan pada tahun 1983 dan mengalami beberapa amandemen hingga tahun 2013. Salah satu alasan amandemen dilakukan pada tahun 2013 adalah terjadinya kasus penembakan yang tidak disengaja pada seorang gadis berusia tujuh tahun pada malam tahun baru dan hasil amandemen tersebut berupa

¹ Anonymous. (2015). "What is Policy Implementation Politics Essay". Tersedia: <https://www.ukessays.com/essays/politics/what-is-policy-implementation-politics-essay.php> [Online]. (26 Januari 2018).

² Official Gazette. (2013). "Implementing Rules and Regulations of Republic Act No. 10591". Tersedia: <http://www.officialgazette.gov.ph/2013/12/07/implementing-rules-and-regulations-of-republic-act-no-10591/> [Online]. (12 Desember 2017).

penegasan hukuman untuk kasus pembunuhan bersenjata dan peningkatan biaya untuk izin kepemilikan senjata oleh masyarakat sipil.³

Dalam implementasi kebijakan, *Philippines National Police* (PNP) memiliki hak penuh dalam memastikan tujuan dari *RA No. 10591* tercapai. Hak tersebut tercantum dalam *IRR RA No. 10591*, yang berbunyi:

*“WHEREAS, the Chief of the Philippine National Police is mandated by law to formulate the necessary rules and regulations for the effective implementation of the comprehensive law regulating ownership, possession, carrying, manufacture, dealing in and importation of firearms, ammunition or parts and providing stiffer penalties for violations thereof.”*⁴

Kebijakan tersebut dikeluarkan berdasarkan beberapa faktor, salah satunya adalah sejarah dan budaya di negara tersebut yang akrab dengan penggunaan senjata. Penggunaan senjata untuk kegiatan berburu maupun kegiatan olahraga sudah menjadi hal yang lazim di Filipina.⁵ Selain itu pemerintah Filipina mengeluarkan kebijakan mengenai izin kepemilikan senjata secara bebas terhadap masyarakat sipil untuk pertahanan diri, terutama bagi masyarakat dengan pekerjaan yang rawan bahaya, seperti pekerja *bank*, *bussinessman*, pekerja bar, dan sebagainya seperti yang tercantam dalam *Republic Act No.*

³ SBS. (2015). “Philippines police crack down on gun use after children die”. Tersedia: <https://www.sbs.com.au/news/philippines-police-crack-down-on-gun-use-after-children-die> [Online]. (14 Januari 2018).

⁴ *Op. Cit.*

⁵ Josie Huang. (2014). “Filipino gun culture has deep root”. Tersedia: <http://www.scpr.org/blogs/multiamerican/2014/04/24/16452/filipino-gun-culture-california-deep-roots/> [Online]. (12 Desember 2017).

10591.⁶ Dengan memberikan izin kepemilikan senjata, pemerintah percaya tingkat keamanan atau *human security* masing-masing individu masyarakatnya akan lebih tinggi, terutama untuk mereka dengan tingkat ancaman yang tinggi.

Selain itu, sejarah juga mencatat bahwa selama Perang Dunia II Filipina memiliki armada senjata sendiri yang digunakan untuk bertarung melawan penjajahan yakni di Danao, Cebu.⁷ Hingga saat ini, Danao tercatat sebagai penghasil senjata terbesar kedua di dunia. Membuat senjata telah menjadi pekerjaan utama masyarakat Danao dan menjadi satu-satunya pekerjaan keluarga di daerah tersebut untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Akan tetapi, masih banyak ditemukan senjata ilegal yang dihasilkan oleh masyarakat Danao dan diperjualbelikan. Meski beberapa industri senjata legal berusaha menarik dan merekrut pembuat senjata di Danao untuk menjadi pekerjanya, tetap tidak dapat menghindari pembuat-pembuat senjata yang menjual senjatanya secara ilegal dan sulit untuk melacak seluruh penjualan senjata dari daerah tersebut.⁸

Pemerintah Filipina mengeluarkan kebijakan *Republic Act No. 10591* untuk menangani persebaran *illicit firearms* dan kekerasan yang ditimbulkannya. Dalam menerapkan kebijakan tersebut, pada tahun 2014 *Philippines National Police* (PNP) beserta *Civil Security Group* (CSG) dan *Firearms and Explosives Office* (FEO) melakukan *Oplan Katok*. *Oplan Katok* adalah kunjungan PNP ke rumah-rumah masyarakat yang tercatat memiliki

⁶ *Op. Cit.*

⁷ Bussiness World. (2014). "Farmers copying guns make Philippines deadlier than US". Tersedia: <http://www.bworldonline.com/content.php?section=Economy&title=farmers-copying-guns-make-philippines-deadlier-than-us&id=97914> [Online]. (13 November 2017).

⁸ *Ibid.*

lisensi SALW yang telah habis masa berlakunya.⁹ *Oplan Katok* dilakukan secara bergilir di kota-kota di Filipina.¹⁰

Tujuan PNP, CSG, dan FEO mengadakan tur keliling Filipina ini jelas, yakni untuk menangani kepemilikan senjata ilegal oleh masyarakat dengan mempermudah akses masyarakat dalam mendaftarkan senjata miliknya. Masyarakat setempat tidak perlu pergi ke kantor PNP, cukup mendatangi tempat-tempat yang telah disediakan untuk mendaftarkan senjata miliknya. Hal ini merupakan salah satu bentuk implementasi kebijakan *Republic Act No. 10591* setelah mengalami amandemen pada tahun 2013.¹¹

Meski pemerintah Filipina telah memberikan izin kepemilikan senjata dan izin pengoperasian industri senjata secara bebas, masih banyak industri senjata yang menghasilkan *illegal firearms* di Filipina. Tercatat pada tahun 2012 terdapat sekitar 610.000 senjata yang tidak terdaftar secara resmi oleh pemerintah Filipina.¹² Jumlah senjata ilegal ini kemungkinan terus bertambah setiap tahunnya. Tingginya angka senjata ilegal di Filipina ini juga disebabkan oleh masih banyaknya kelompok-kelompok separatisme yang aktif di negara tersebut, seperti *Abu Sayyaf Group* (ASG), *New's People Army* (NPA), dan *Moro Islamic Liberation Front* (MILF).¹³ Kelompok-kelompok separatisme ini tercatat mendapatkan *supply* senjatanya dari *gunmakers* di Danao yang

⁹ The Provincial Government of South Cotabato. (2014). "PNP continues "Oplan Katok" as part of RA 10591 implementation". Tersedia: <http://www.southcotabato.gov.ph/pnp-continues-oplan-katok-as-part-of-ra-10591-implementation/> [Online]. (26 Januari 2018).

¹⁰ ABS-CBN News. (2014). "PNP launches firearms registration caravan". Tersedia: <http://news.abs-cbn.com/nation/09/05/14/pnp-launches-firearms-registration-caravan> [Online]. (18 Desember 2017).

¹¹ *Ibid.*

¹² Matt Schroeder. (2013). "Captured and Counted: Illicit Weapons in Mexico and the Philippines", hal. 302. Tersedia: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2013/en/Small-Arms-Survey-2013-Chapter-12-EN.pdf> [Online]. (13 November 2017).

¹³ *Op.Cit.*

tidak berhasil direkrut oleh industri senjata legal sehingga mereka bekerja sendiri tanpa memikirkan kepada siapa senjata tersebut mereka jual.¹⁴ Kondisi ekonomi yang sulit bagi sebagian besar masyarakat Filipina menyebabkan pekerjaan apapun akan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan ekonomi meskipun harus menjual senjata ilegal kepada kelompok kriminal.

Selain kelompok separatisme, alasan lain yang mendorong banyaknya persebaran *illicit firearms* di Filipina adalah ketidakpercayaan masyarakat terhadap kepolisian Filipina dalam menciptakan keamanan di negara tersebut.¹⁵ Masyarakat Filipina merasa lebih aman untuk melindungi dirinya sendiri dengan membeli senjata. Meski kemudahan untuk memiliki senjata yang terdaftar atau legal, lebih mudah untuk mendapatkan senjata ilegal atau *illicit firearms* di Filipina. Karena itulah masyarakat di Filipina, baik di daerah perkotaan seperti ibukota Manila maupun di daerah pedesaan, memilih untuk memiliki senjata secara pribadi untuk alasan keamanan pribadi.¹⁶

Meski RA No. 10591 ini telah diimplementasikan sejak Juli 2013, pada 2014, masih tercatat sebesar 9.8 per 100.000 orang meninggal akibat pembunuhan bersenjata.¹⁷ Pada tahun 2015, tercatat sebanyak 427.678 izin kepemilikan senjata telah habis masa berlaku izinnya, dan sebanyak 346.777 merupakan senjata milik pribadi.¹⁸ Sementara itu, berkaitan dengan kelompok separatisme dan *homicide by arms*, pada tahun 2016 tercatat bahwa konflik

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Anonymous. (2013). "Philippines gun culture fuelled by civilians; expert". Tersedia: <http://www.abc.net.au/news/2013-04-13/philippines-gun-culture-fuelled-by-civilians/4627008> [Online]. (12 Desember 2017).

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Anonymous. "Philippines – Homicide rate". Tersedia: <https://knoema.com/atlas/Philippines/Homicide-rate> [Online]. (14 November 2017).

¹⁸ Bea Cupin. (2015). "Half a million gun owners in PH without licenses – police". Tersedia: <https://www.rappler.com/nation/92351-gun-owners-philippines-pnp> [Online]. (14 Januari 2018).

bersenjata di Filipina memakan empat belas korban anak-anak dan dua puluh empat anak lainnya terluka akibat serangan bersenjata PNP dan AFP.¹⁹ Hal ini terjadi ketika pihak PNP bersitegang dengan kelompok-kelompok separatisme di negara tersebut, di mana anggota kelompok-kelompok separatisme tersebut adalah anak-anak. Menurut catatan UN, terdapat anak laki-laki berusia 13-17 tahun yang direkrut sebagai anggota kelompok separatisme, yakni sembilan orang di MILF, 5 NPA, 3 AFP, dan satu orang dalam anggota pendukung dalam konflik *Negros Occidental*.²⁰

PNP dan pemerintah Filipina bergabung dengan beberapa aktor internasional dan menandatangani beberapa perjanjian internasional untuk membantu pencapaian tujuan RA No. 10591. Pada tahun 2013, Filipina menjadi negara pertama yang menandatangani *Arms Trade Treaty* (ATT), yang memiliki tujuan untuk mengatasi masalah *illicit firearms* beserta kejahatan transnasional lainnya yang dapat ditimbulkan oleh *illicit firearms*.²¹ Selain itu, Filipina juga menandatangani *UN Programme of Action on Illicit Trade in SALW* dan telah meratifikasi beberapa program milik *United Nation* (UN) ke dalam RA No. 10591, serta membuat MoU bersama Indonesia yang berjudul *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of the Philippines and the Government of the Republic of Indonesia on Cooperation in Preventing, Combating and Eradicating the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons, Ammunitions, Parts, and Accessories*,

¹⁹ Nocole-Anne C. Lagrimas. (2017). "14 children killed, 24 hurt by AFP, PNP personnel, armed group in 2016—UN report". Tersedia: <http://www.gmanetwork.com/news/news/nation/628660/14-children-killed-24-hurt-by-afp-pnp-personnel-armed-groups-in-2016-un-report/story/> [Online]. (14 November 2017).

²⁰ *Ibid.*

²¹ Jaime Laude. (2015). "Phl seek implementation of Arms Trade Treaty". Tersedia: <http://www.philstar.com/headlines/2015/06/12/1465035/phl-seeks-implementation-arms-trade-treaty> [Online]. (19 Desember 2017).

Explosives and Explosives Ingredients.²² Selain itu PNP bekerja sama dengan *the Association of Southeast Asia National Police* (ASEANAPOL) dan Interpol NBC Manila untuk menangani permasalahan *illicit firearms* di Filipina demi mencapai tujuan *RA No. 10591*.²³

Penanganan persebaran *illicit firearms* jelas bukan masalah yang mudah untuk diatasi. Berbagai cara telah dilakukan pemerintah Filipina dengan bantuan PNP dan badan-badan lainnya, namun jumlah *illicit firearms* di Filipina tetap tinggi. Kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan PNP, aktivitas kelompok kriminal, serta kebutuhan ekonomi masyarakat menjadi kunci utama yang memengaruhi efektivitas implelementasi kebijakan *Republic Act No. 10591* yang bertujuan untuk menangani kejahatan yang disebabkan oleh persebaran *illicit firearms* di negara tersebut. Keseriusan pemerintah Filipina dapat dilihat dengan pembaharuan melalui amandemen *section-section* di dalam kebijakan tersebut serta menggandeng PNP untuk mengimplementasikan kebijakannya. Filipina bahkan bergabung dengan beberapa kelompok internasional dan menandatangani berbagai perjanjian internasional untuk mencapai tujuannya dan berusaha untuk menggandeng masyarakat sipil agar berani memercayai PNP dalam menciptakan keamanan bagi mereka.

²² *Anonymous*. (2010). "Report of the Republic of the Philippines On the Implementation of the United Nations Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons (SALW) in All Its Aspects". *Report of the Republic of the Philippines on Implementation of the UN PoA on SALW*, hal. 17-18.

²³ *Ibid*, hal. 19.

1.2 Rumusan Masalah

Dari penjelasan latar belakang di atas, penulis akan merumuskan masalah sebagai berikut, “Bagaimana efektivitas pelaksanaan implementasi kebijakan *Republic Act No. 10591* di Filipina dalam menangani persebaran *illicit firearms* pada tahun 2013-2016?”

1.3 Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah di atas, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui efektivitas dari pelaksanaan implementasi kebijakan *Republic Act No. 10591* di Filipina untuk menangani penrsbaran *illicit firearms* pada tahun 2013-2016.

1.4 Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini, penulis mengharapkan beberapa manfaat, antara lain:

a. Segi Akademis

1. Bermanfaat sebagai kajian dalam mengembangkan pola pikir studi Hubungan Internasional dan studi ilmu lainnya.
2. Bermanfaat bagi peneliti selanjutnya dalam mengembangkan kasus serupa dengan pandangan yang berbeda.
3. Bermanfaat untuk mengembanngkan dan memperluas wawasan penulis terhadap topik yang dibahas dan membangun kerangka berpikir melalui studi Hubungan Internasional.

b. Segi Praktis

Penelitian ini dapat digunakan untuk menganalisa efektivitas implementasi kebijakan pemerintah Filipina dalam menangani



BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN

Pada bagian ini, penulis akan menjelaskan mengenai studi terdahulu yang digunakan dalam membandingkan maupun membantu penelitian penulis, serta menjelaskan kerangka konseptual yang meliputi konsep, operasionalisasi konsep, alur pemikiran, dan argumen utama. Terdapat tiga studi terdahulu yang digunakan penulis dalam penelitian ini. Studi yang pertama menggunakan kerangka konsep yang sama dengan penulis, studi terdahulu kedua membahas kesamaan kasus yang menjadi fokus penelitian dan studi ketiga membahas kesamaan konsep yang digunakan peneliti. Penulis mendefinisikan konsep yang digunakan secara garis besar dan mengoperasionalisasinya dalam dengan memaparkan variabel serta indikator dan parameter yang digunakan. Alur pemikiran berisikan alur pemikiran penulis dalam menganalisis kasus dengan menggunakan operasionalisasi konsep, sementara argumen utama atau hipotesis dugaan sementara penulis terhadap hasil analisis dengan menggunakan konsep.

2.1 Studi Terdahulu

Penulis menggunakan tiga studi terdahulu untuk membandingkan dan mengarahkan penulis dalam melakukan penelitian ini. Studi terdahulu yang pertama merupakan tulisan Gulnara Roll yang berjudul *How Do We Evaluate Implementation of The European Neighbourhood Policy?*. Tulisan Gulnara Roll bertujuan untuk mengevaluasi implementasi kebijakan kooperasi internasional yang dikeluarkan EU, yakni *European*

Neighbourhood Policy (ENP) yang memiliki tujuan untuk melakukan kerja sama dengan negara-negara lain di luar batas EU.¹ Dalam menganalisis keberhasilan atau efektivitas ENP, Gulnara Roll menggunakan konsep *Policy Implementation* milik Mazmanian dan Sabatier.

Gulnara Roll menjabarkan variabel-variabel yang digunakan Mazmanian dan Sabatier dalam menilai efektivitas implementasi kebijakan. Variabel pertama adalah *tractability of problems*, yang menjelaskan efektivitas implementasi kebijakan bisa diperoleh dengan kejelasan tujuan yang ingin dicapai dalam kebijakan dan dukungan dari target atau sasaran kebijakan.² ENP merupakan kebijakan yang luas, yang juga mencakup subjek yang kompleks. Topik yang dibahas dalam ENP adalah kerja sama ekonomi dan lingkungan, keadilan, perkembangan jaringan infrastruktur dan pasar bahan energi, transportasi dan komunikasi, dan pembangunan antar individu dalam bidang ilmu pengetahuan, pendidikan, dan budaya.³

Luasnya fokus dan tujuan yang ingin dicapai ENP menyebabkan sulitnya mengetahui keberhasilan kebijakan tersebut. *Target groups* dari ENP adalah seluruh negara anggota EU dan negara dalam kawasan lain di luar EU, baik pemerintah maupun masyarakatnya. Seluruh negara ini menyetujui ENP dikarenakan kurang berkembangnya pemerintahan negara-negara tersebut dibandingkan dengan negara EU.⁴ Akan tetapi dalam perumusan kebijakan, peran negara di luar EU lebih kecil karena negara EU memiliki pasukan militer yang lebih kuat dan lebih sering membuat

¹ Gulnara Roll. "How Do We Evaluate Implementation of the European Neighbourhood Policy?". University of Tartu, hal. 1.

² *Ibid*, hal. 6.

³ *Ibid*.

⁴ *Ibid*.

dokumen-dokumen kebijakan internasional. Hal ini menyebabkan pencapaian tujuan dari ENP ini masih diragukan keefektifitasannya karena peran negara EU yang lebih besar dalam perumusan kebijakan dibandingkan negara lain.⁵

Pada *political variables*, pencapaian *goals* kebijakan menjadi tujuan utama keberhasilan implementasi kebijakan. Dalam ENP, implementasi pada masing-masing negara akan berbeda-beda, tergantung kondisi internal pemerintahannya, contohnya di Ukraina pada tahun 2005 pada masa *Orange Revolution*, pemerintah Ukraina mengimplementasikan *Action Plan* ENP dengan berintegrasi bersama EU melakukan ratusan aksi demi menghentikan gerakan revolusi, sementara di Moldova, salah satu negara terkecil dan termiskin di perbatasan EU, mengimplementasikan EU dengan berusaha mengembangkan birokasinya dengan memenuhi syarat-syarat yang diperlukan untuk menjadi anggota EU.⁶

Pada variabel *institutionalization of policy implementation process*, dijelaskan bahwa program ENP berjalan dengan baik terutama dengan munculnya badan-badan pelaksana *Action Plan* ENP di masing-masing negara dan masalah finansial untuk menjalankan program tersebut juga didukung oleh program pendanaan milik EU.⁷ Akan tetapi, ketidakseimbangan kapasitas negara-negara EU dan negara tujuan ENP menjadi masalah baru. Negara ENP tidak memiliki kapasitas pemerintahan sebaik EU karena negara-negara ENP merupakan negara berkembang yang masih mengalami banyak kekacauan sementara negara EU adalah negara

⁵ *Ibid*, hal. 6-7.

⁶ *Ibid*.

⁷ *Ibid*.

maju. Karena itulah pencapaian tujuan ENP dalam level negara masih belum tercapai.⁸

Program ENP, dalam berbagai laporan maupun analisa para tokoh akademisi di Eropa, tidak pernah menyebutkan adanya dukungan dari masyarakat sipil. Hasil evaluasi ENP menyatakan bahwa implementasi kebijakan tersebut tidak berjalan efektif. Hal ini disebabkan oleh lemahnya strategi yang ditetapkan untuk mencapai tujuan ENP, kurangnya campur tangan negara ENP di luar negara EU dalam menyusun kebijakan atau *Action Plan* sehingga negara-negara tersebut tidak paham dengan tujuan yang ingin dicapai, ketidakseimbangan kapasitas finansial dan individu negara EU dan negara ENP, dan terlalu luasnya tujuan yang ingin dicapai ENP.⁹ Untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara efektif—dengan kata lain mencapai efektivitas dalam implementasi kebijakan—diperlukan perkembangan lebih lanjut dalam penelitian data-data antara negara EU dan ENP, mulai dari kemampuan finansial dan keadaan *human resources* kedua negara tersebut hingga membandingkan kebijakan EU dengan negara ENP yang lebih kecil dan dengan tujuan yang lebih spesifik.¹⁰

Persamaan tulisan Gulnara Roll dan penulis adalah penggunaan konsep *Policy Implementation* milik Mazmanian dan Sabatier. Perbedaan antara penulis dan Gulnara Roll adalah studi kasus yang diangkat, di mana penulis menggunakan implementasi kebijakan *Republic Act No. 10591* di Filipina sementara Galnara Roll mengaplikasikan konsep pada implementasi kebijakan *European Neighbourhood Policy* di *European Union. Standing*

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid*, hal. 8-9.

¹⁰ *Ibid*, hal. 9.

position penulis adalah penulis menjabarkan penggunaan indikator dari setiap variabel dalam konsep *Policy Implementation* milik Mazmanian dan Sabatier dalam menjelaskan implementasi kebijakan RA No. 10591

Studi terdahulu kedua yang digunakan penulis adalah tesis Stephen Leslie Kendal yang berjudul *The Implementation of Public Policy: University Amalgamations in Australia in the 1980s and 1990s*. Dalam tesisnya, Stephen Leslie Kendal menulis tentang keberhasilan kebijakan pemerintah Australia dalam bidang edukasi. Kasus yang diangkat oleh Kendal diambil pada tahun 1980-an sampai 1990-an pada masa *Federal Minister* yang bertanggung jawab dalam bidang pendidikan, John Dawkin, mengeluarkan kebijakan untuk merestrukturasi pendidikan tinggi di Australia.¹¹ Dalam tulisannya, Kendal menggunakan konsep Implementasi Kebijakan milik Cerych dan Sabartier karena menurut Kendal konsep tersebut yang paling sempurna untuk menjelaskan kesuksesan implementasi kebijakan pemerintah Australia pada saat itu, dengan menggabungkan pendekatan *top-down* dan *bottom-up*.¹²

Berdasarkan beberapa literatur yang dikumpulkan oleh Kendal, dapat disimpulkan bahwa model pendekatan *top-down* menyatakan bahwa kesuksesan implementasi suatu kebijakan didasari oleh kinerja manajemen eksekutif pemerintahan yang bagus, sementara model pendekatan *bottom-up* menyebutkan bahwa kesuksesan implementasi kebijakan tercapai karena adanya penyampaian yang baik dalam implementasi yang melibatkan

¹¹ Stephen Leslie Kendal. (2006). "The Implementation of Public Policy: University Amalgamations in Australia in the 1980s and 1990s, hal. 33. University of Canberra.

¹² *Ibid*, hal. 4.

pengaturan dari multi-organisasi.¹³ Dengan menggunakan konsep Implementasi Kebijakan milik Cerych dan Sabatier, Kendal dapat menjelaskan kesuksesan implementasi kebijakan John Dawkin. Berbeda dengan konsep sebelumnya milik Mazmanian dan Sabatier, Cerych dan Sabatier menekankan bahwa peran *leader* dalam suatu negara menjadi kunci utama dalam keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan.¹⁴

Kendal menyebutkan terdapat enam faktor kunci yang menyebabkan keberhasilan dalam implementasi kebijakan John Dawkin dengan menggunakan konsep milik Cerych dan Sabatier. Faktor pertama adalah *degree of system change, clarity of objectives, adequate causal theory and resources, degree of Ministerial control, dan the role of 'fixers'*. *Degree of system change* dijelaskan oleh Cerych dan Sabatier sebagai keberhasilan atau kegagalan suatu reformasi sangat bergantung pada dua aspek tujuan yang ingin dicapai dalam implementasi kebijakan, yakni keseluruhan gambaran perubahan sistem menjelaskan kesuksesan implementasi dan kejelasan dan konsistensi internal suatu negara, *clarity of objectives* adalah menjelaskan dampak yang mungkin terjadi, termasuk konflik, dalam merumuskan suatu kebijakan di mana legislatif yang memiliki izin resmi untuk merumuskan kebijakan memiliki peran penting di sana dan keberhasilan pembuatan kebijakan ini tidak lepas dari *degree of system change* mengenai kejelasan dan konsistensi dalam sistem.¹⁵ *Adequate causal theory and resources*, menurut Cerych dan Sabatier, berkaitan dengan perubahan kondisi ekonomi dan sosial untuk menentukan *causal*

¹³ *Ibid*, hal. 5-7.

¹⁴ *Ibid*, hal. 31.

¹⁵ *Ibid*, hal. 28-29.

theory dan *financial resources* yang akan sangat mmemengaruhi implementasi kebijakan, termasuk kerja sama antara pihak pemerintahan dan sektor privat atau individu (masyarakat) dan institusi (pemerintah) dan *ministerial control* dalam kasus reformasi pendidikan di Australia berkaitan dengan John Dawkin dalam mendapatkan perhatian dan hak vetonya terhadap masyarakat Australia, di mana kegiatan implementasi bisa menjadi proses yang kompleks.¹⁶ Aspek terakhir adalah *the role of 'fixers'* yang menjelaskan peran pihak luar untuk menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, mulai dari memonitor proses implementasi dan memiliki akses untuk mengintervensi pemerintahan untuk memberikan dana dan otoritas legal dalam memperbaiki kebijakan.¹⁷

Persamaan penelitian penulis dengan Stephen Leslie Kendal adalah penggunaan konsep Implementasi Kebijakan untuk melihat kesuksesan suatu implementasi kebijakan di suatu negara. Sementara perbedaan penelitian penulis dengan Kendal adalah penggunaan konsep dan fokus negara. Penulis menggunakan konsep Impelentasi Kebijakan milik Mazmanian dan Sabatier, sementara Kendal menggunakan konsep Implementasi Kebijakan milik Cerych dan Sabatier yang merupakan terusan dari konsep yang digunakan penulis. Implementasi kebijakan yang diteliti penulis adalah kebijakan pemerintah Filipina dalam menangani *illicit firearms* sementara Kendal melihat efektivitas implementasi kebijakan John Dawkin dalam mereformasi pendidikan di Australia. *Standing position* penulis adalah konsep *Policy Implementation* milik Mazmanian dan

¹⁶ *Ibid*, hal. 29-30.

¹⁷ *Ibid*.

Sabatier tidak hanya berfokus pada peran pemerintah saja dalam mengimplementasikan kebijakan, namun juga mengundang pihak luar untuk menjadi agen implementasi, sementara teori Cerych dan Sabatier menggunakan peran *leader* sebagai penentu keberhasilan implementasi kebijakan.

Studi terdahulu terakhir yang digunakan penulis adalah *final report* yang ditulis oleh European Commission berjudul “Study to Support an Impact Assessment on Options for Combatting Illicit Firearms Trafficking in the European Union”. Dalam *Final Report* tersebut dijelaskan bahaya *illicit firearms* dan *illicit arms trafficking* di negara-negara EU. Tercatat bahwa negara-negara yang menjadi anggota EU memakan korban pembunuhan dengan menggunakan senjata atau *firearms* sebanyak empat ribu orang atau lebih setiap tahunnya.¹⁸ Masalah senjata ini tidak hanya mengenai pembunuhan saja, namun juga koneksinya dengan kelompok-kelompok penjahat atau juga pelaku kejahatan transnasional lainnya, seperti *drugs trafficker*, *money launder*, dan sebagainya.

Penjualan senjata ilegal di Eropa memiliki dampak yang tidak kalah buruk dengan negara-negara di Afrika. Tidak hanya berkaitan dengan aktivitas kriminal, hal ini juga menyerang bidang ekonomi dan sosial di mana penggunaan senjata ilegal dapat menyebabkan kerusakan infrastruktur, kematian atau cedera sehingga menyebabkan *insecurity* masyarakatnya dan kemunduran ekonomi di negara tersebut. *Illicit firearms trafficking* ini menjadi masalah yang serius karena, seperti telah dijelaskan

¹⁸ European Commission. (2014). *Study to Support an Impact Assessment on Options for Combatting Illicit Firearms Trafficking in the European Union*, hal. 1. Publication Office of the European Union: Luxembourg.

sebelumnya, suatu kejahatan transnasional akan memengaruhi kejahatan transnasional lainnya. Dengan persebaran *illicit firearms* maka pasokan senjata untuk kelompok terorisme mudah untuk didapatkan. Kelompok teroris tidak lepas dari kelompok *drugs trafficker* dan kasus *money laundering*.¹⁹ Untuk mengatasi masalah tersebut, *European Commission* mengeluarkan kebijakan untuk menangani masalah persebaran *illicit firearms* di negara-negara EU. Kebijakan yang dikeluarkan bernama *Policy Objectives* yang berisi cara-cara atau opsi-opsi yang akan dilakukan EU untuk menghambat laju penyebaran senjata ilegal. Sebelum mengeluarkan *Policy Objectives*, *European Commission* perlu mencari data-data yang menunjukkan bahwa adanya masalah mengenai *illicit firearms trafficking*. Dari data-data inilah *European Commission* dapat menentukan langkah apa saja yang diperlukan untuk menghambat laju perdagangan senjata ilegal di negara-negara EU.²⁰

Persamaan penelitian penulis dengan studi terdahulu ini adalah meneliti kebijakan yang dikeluarkan untuk menangani atau menghambat persebaran *illicit firearms* guna untuk meminimalisir masalah-masalah yang dapat ditimbulkan oleh persebaran *illicit firearms*. Sementara perbedaan di antara kedua penelitian ini adalah penulis meneliti penanganan masalah *illicit firearms* di Filipina sementara *Final Report* milik *European Commission* meneliti kebijakan yang akan dikeluarkan untuk menghambat persebaran senjata ilegal di negara-negara EU. *Standing position* dalam penelitian ini adalah Filipina telah memiliki kebijakan yang akan digunakan

¹⁹ *Ibid*, hal. 11.

²⁰ *Ibid*, hal.42.

untuk menangani persebaran *illicit firearms* di negaranya dan penulis akan melihat efektivitas pelaksanaan dari implementasi kebijakan tersebut terhadap masyarakatnya.

Tabel 2.1 Perbandingan Studi Terdahulu dengan Penelitian

No	Penulis	Judul	Persamaan	Perbedaan	<i>Standing Position</i>
1	Gulnara Roll	<i>How Do We Evaluate Implementation of The European Neighbourhood Policy?</i>	Menggunakan konsep <i>Policy Implementation</i> milik Mazmanian dan Sabatier.	Penulis meneliti efektivitas pelaksanaan implementasi kebijakan penanganan <i>illicit firearms</i> di Filipina, Gulnara Roll meneliti efektivitas implementasi kebijakan <i>European Neighbourhood Policy</i> oleh EU.	Penulis menjabarkan penggunaan indikator dari setiap variabel dalam konsep <i>Policy Implementation</i> milik Mazmanian dan Sabatier dalam menjelaskan efektivitas implementasi kebijakan RA No. 10591
2	Stepen Leslie Kendal	<i>The Implementation of Public Policy: University Amalgamations in Australia in the 1980s and 1990s</i>	Kesamaan fokus penelitian, yakni meneliti keefektifitasan imolementasi kebijakan di suatu negara.	Perbedaan negara yang diteliti: penulis menggunakan Filipina sementara Kendal menggunakan Australia, dan perbedaan konsep: penulis menggunakan konsep milik Mazmanian dan Sabatier, Kendal menggunakan konsep milik Cerych dan Sabatier.	Konsep <i>Policy Implementation</i> milik Mazmanian dan Sabatier tidak hanya berfokus pada peran pemerintah saja dalam mengimplementasikan kebijakan, namun juga mengundang pihak luar untuk menjadi agen implementasi, sementara teori Cerych dan Sabatier menggunakan peran <i>leader</i> sebagai penentu

					keberhasilan implementasi kebijakan.
3	European Commission	<i>Study to Support an Impact Assessment on Options for Combatting Illicit Firearms Trafficking in the European Union</i>	Membahas penanganan persebaran <i>illicit firearms</i> .	Penulis meneliti implementasi kebijakan pemerintah Filipina sementara <i>European Commisison</i> meneliti kebijakan apa yang akan dikeluarkan untuk menangani <i>illicit firearms</i> di negara-negara EU.	Filipina telah memiliki kebijakan yang akan digunakan untuk menangani persebaran <i>illicit firearms</i> di negaranya dan penulis akan melihat efektivitas pelaksanaan dari kebijakan tersebut terhadap masyarakatnya.

2.2 Kajian Konsep

Dalam meneliti mengenai implementasi kebijakan pemerintah Filipina dalam *Republic Act No. 10591* yang bertujuan untuk menangani persebaran dan penggunaan *illicit firearms* di negara tersebut, penulis akan menggunakan konsep Implementasi Kebijakan atau *Implementation Policy* milik Mazmanian dan Sabatier.

2.2.1 Policy Implementation

Mazmanian dan Sabatier merupakan tokoh yang menjelaskan konsep implementasi kebijakan dengan pendekatan *top-down*.²¹ Keduanya mengartikan konsep implementasi kebijakan sebagai berikut:²²

²¹ James W. Stoutenborough dan Douglas R. Oxley. (2012). "Improving the Likelihood of Effective Policy Outcomes: A Theory of Policy Diffusion Program Evaluation". Institute for Science, Technology and Public Policy Bush School of Government and Public Service Texas A&M University.

²² Adil Najam. (1995). "Learning from the Literture on Policy Implementation: A Synthesis Perspective" dalam *International Institute for Applied Systems Analysis Paper*, hal. 7. Laxenburg, Austria: IIASA.

“Concept of policy implementation is those events and activities that occur after the issuing of authoritative public policy directives, which include both the effort to administer and the substantive impacts on people and events.”

Berdasarkan pengertian di atas, dapat dilihat bahwa Mazmanian dan Sabartier melihat implementasi kebijakan sebagai kegiatan yang terjadi setelah dikeluarkannya suatu isu oleh pihak yang berwenang dalam mengeluarkan kebijakan publik di mana hasil dari kebijakan yang dikeluarkan tersebut melibatkan dua pihak, baik pemerintah yang mengeluarkan dan menjalankan kebijakan maupun masyarakat yang menjadi sasaran. Dari hal tersebut kelak akan dilihat apakah hasil dari suatu implementasi kebijakan yang dikeluarkan berjalan efektif atau sebaliknya.

Dalam menjelaskan konsepnya, Mazmanian dan Sabartier menggunakan metode yang sama dengan beberapa akademisi lainnya, yakni *top-down perspective*. Konsep ini didasari oleh tiga observasi kritis, yakni:²³

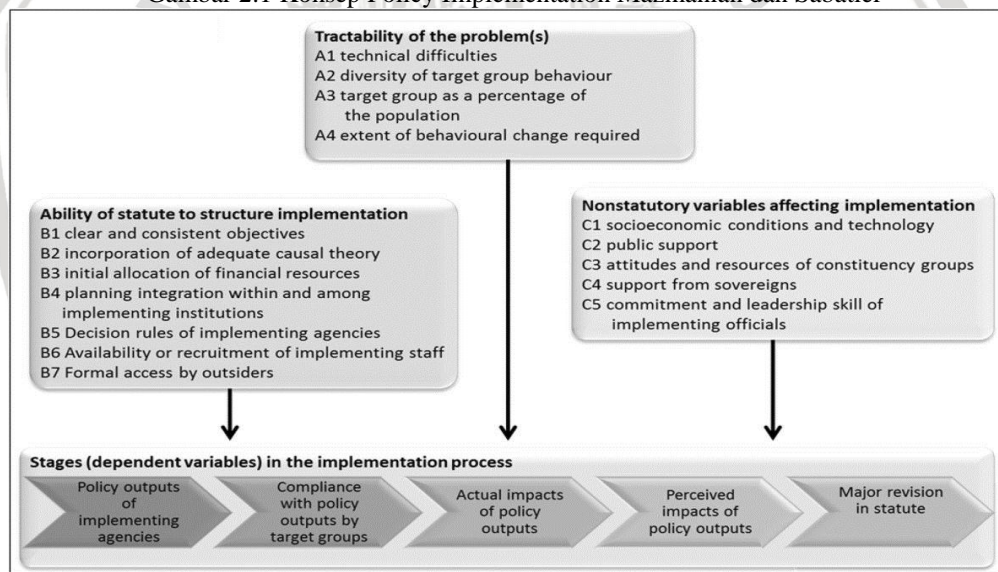
1. Pembuatan kebijakan adalah proses dari *formulation*, *implementation*, dan *reformulation*, di mana perbedaan di antara ketiganya harus diatasi.
2. Fokus dari dikeluarnya kebijakan adalah *the stated policy goals* atau tujuan yang ingin dicapai dari pembuatan suatu kebijakan, namun *output* dan *outcome* dari implementasi kebijakan juga harus diperhatikan karena keduanya penting.

²³ *Ibid*, hal 17.

- Implementasi dapat dilihat dari tiga perspektif yang berbeda, yaitu *the initial policymaker or the center, the field-level implementing officials or the periphery, and the actors at whom the program is directed or the target group*, namun *centre-focus perspective* dalam implemenasi diutamakan.

Dari ketiga observasi tersebut, terdapat empat variabel yang akan menjelaskan bagaimana melihat suatu implementasi kebijakan berjalan efektif atau tidak.

Gambar 2.1 Konsep Policy Implementation Mazmanian dan Sabatier



Sumber: Adil Najam, "Learning from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective".

2.2.1.1 Tractability of the Problems

Variabel pertama adalah *Tractability of the Problems*. Variabel ini digunakan oleh pembuat kebijakan atau *policymaker* untuk mengidentifikasi suatu masalah yang ingin ditangani, apakah masalah

tersebut sulit ditangani atau tidak, termasuk target yang menjadi tujuan dari masalah tersebut.²⁴ Terdapat empat indikator yang dijabarkan untuk menjelaskan variabel ini, yaitu:²⁵

1. *Technical difficulties*

Tercapai atau tidaknya tujuan dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kesulitan-kesulitan teknis-teknis selama proses implementasi. Semakin sulit teknis dan teknologi yang dihadapi dan perlukan untuk menyelesaikan suatu masalah, akan semakin sulit suatu masalah tersebut diatasi, dan juga semakin banyak dana yang diperlukan, akan sulit juga untuk mengatasi masalah tersebut.²⁶ Demikian pula sebaliknya, jika teknis implementasi untuk mencapai tujuan suatu kebijakan mudah dan tidak memakan banyak biaya serta tidak memerlukan teknologi yang tinggi, kemungkinan besar masalah yang dihadapi akan mudah untuk diatasi.

2. *Diversity of target group behavior*

Semakin beragam perilaku kelompok sasaran yang dituju, akan semakin sulit masalah diselesaikan karena berbagai perbedaan pendapat dan pandangan dari berbagai kelompok sasaran.²⁷ Untuk menyelesaikan masalah demi tercapainya tujuan suatu kebijakan, pelaku implementasi kebijakan perlu mencari cara untuk melakukan pendekatan terhadap target sasaran. Jika target sasaran yang dituju berasal dari kelompok masyarakat yang beragam, maka semakin sulit dilakukan pendekatan karena

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ H. Solichin Abdul Wahab. (2012). *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*, hal. 179-181. Jakarta: PT Bumi Aksara.

²⁷ *Ibid*, hal, 181.

diperlukan pendekatan yang berbeda-beda antara satu kelompok dengan kelompok lainnya,

3. *Target group as percentage of the population*

Total target sasaran dibandingkan total populasi secara keseluruhan akan menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan, di mana persentase yang sedikit akan lebih memudahkan pelaksana kebijakan dalam mengimplementasikan kebijakan.²⁸ Jika target sasaran yang dituju hanya sebagian kecil dari populasi keseluruhan suatu kota atau negara maka akan semakin mudah bagi pelaksana implementasi kebijakan mencapai target sasaran tersebut.

4. *Extent of behavioral change required*

Tujuan dari suatu kebijakan adalah mengubah perilaku kelompok sasaran. Semakin besar perilaku kelompok sasaran yang ingin diubah dan semakin besar pula kelompok sasaran yang ingin diubah perlakunya, akan semakin sulit tujuan kebijakan tercapai.²⁹ Hal ini dapat dianalogikan dengan semakin banyak perubahan yang diinginkan, akan semakin banyak usaha yang dilakukan dan demikian sebaliknya.

2.2.1.2 Ability of Statute to Structure Implementation

Variabel kedua adalah *Ability of Statute to Structure Implementation*.

Variabel ini digunakan untuk menjelaskan bagaimana kemampuan

²⁸ *Ibid*, hal. 181-182.

²⁹ *Ibid*, hal. 182.

policymaker untuk mengimpelentasikan atau menjalankan kebijakan yang akan dibuat terhadap masalah yang ingin ditangani.³⁰ Dalam variabel ini, tidak hanya pihak eksekutif dan yudikatif atau susunan hierarki pemerintahan saja yang dilibatkan, melainkan juga pihak luar atau *outsider*. Adapun indikator dari variabel kedua ini adalah:³¹

1. *Clear and consistent objectives*

Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang mampu mengurutkan tujuan dalam kebijakan sesuai kepentingan kelompok sasaran dan pelaksana kebijakan. Semakin jelas dan runtut kepentingan tujuan kebijakan tersebut, semakin mudah dilakukannya evaluasi terhadap kebijakan tersebut dan mempermudah pencapaian tujuan.³² Jika suatu kebijakan tidak jelas tujuan akhirnya, akan sulit pula untuk dilakukan kegiatan *monitoring* dan evaluasi berbagai kegiatan yang telah dilakukan untuk mencapai tujuan kebijakan tersebut.

2. *Incorporation of adequate cause theory*

Berhubungan dengan teori yang akan digunakan untuk mencapai tujuan suatu kebijakan, tentang cara dan bagaimana tujuan suatu kebijakan tercapai serta timbal-balk hubungan implementator dan kelompok sasaran untuk mengusahakan tercapainya tujuan kebijakan.³³ Jika implementator atau pelaksana implementasi kebijakan menemukan cara atau teori yang tepat untuk menyelesaikan masalah yang ingin diatasi suatu kebijakan dan

³⁰ Najam, *Op.cit.*

³¹ *Loc.cit.*

³² Wahab, *Op.cit.*, hal. 183-185.

³³ *Ibid*, hal. 185.

mendapat respon yang baik dari masyarakat, akan tercipta harmonisasi antara hubungan keduanya.

3. *Hierarchical integration within and among implementing institutions*

Hubungan implementator kebijakan dengan pemerintah akan memengaruhi keberhasilan kebijakan. Semakin besar jarak hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah atau implementator kebijakan, akan semakin sulit dicapai kebijakan karena keinginan pusat belum tentu dapat dipenuhi oleh pemerintah daerah karena masalah dana atau juga perbedaan kepentingan dan pandangan sehingga diperlukan dukungan dari atasan untuk melakukan suatu implementasi kebijakan agar tidak terjadi kesalahpahaman ataupun hambatan dalam melaksanakan kegiatan implementasi.³⁴

4. *Decisions rules of implementing agencies.*

Suatu kebijakan dapat memengaruhi proses implementasi dengan cara menggariskan secara formal *decision rules* dari para agen implementasi kebijakan agar tidak terjadi pertentangan antara agen implementasi dengan pejabat pemerintah dan diperlukannya kesepakatan bersama dengan suara mayoritas untuk mencapai persamaan suara.³⁵ Jika keputusan kebijakan tidak disepakati antara pembuat dan pelaksana

³⁴ *Ibid*, hal. 186-188.

³⁵ *Ibid*, hal. 188-189.

kebijakan maka akan menimbulkan gesekan dan pergeseran tujuan dalam mencapai tujuan kebijakan tersebut.

5. *Recruitment of implementing officials.*

Suatu kebijakan baru akan tercapai tujuannya jika ada yang melaksanakannya. Untuk itulah pemerintah memerlukan agen implementasi untuk melaksanakan program yang telah disusunnya. Dalam hal ini, diperlukan pula komitmen yang tinggi dari agen implementasi agar dapat mengubah perilaku kelompok sasaran. Dengan demikian, pemerintah perlu merekrut orang-orang yang berdedikasi tinggi dalam mengimplementasikan suatu kebijakan dan memiliki pandangan dan pola pikir yang sama dengan pejabat pemerintah agar memiliki visi dan misi yang tidak bertentangan.³⁶ Jika tujuan dan visi yang dimiliki antara pembuat dan implementator sama, keberhasilan pencapaian tujuan kebijakan akan terbuka lebar.

6. *Initial allocation of financial resources.*

Pelaksanaan suatu kegiatan untuk mencapai tujuan suatu kebijakan tidak akan lepas dari dana. Dana yang dianggarkan untuk pelaksanaan suatu kegiatan implementasi akan diperlukan demi kelancaran pencapaian tujuan, di mana anggaran dana untuk pengeluaran-pengeluaran yang tidak diprediksi sangat dibutuhkan karena ketika suatu kegiatan sudah dilaksanakan namun mengalami kekurangan dana, maka tujuan dari

³⁶ *Ibid*, hal. 189-190.

implementasi kebijakan tersebut dapat dipastikan gagal karena kekurangan dana.³⁷

7. *Formal access by outsiders*

Implementasi kebijakan juga akan dipengaruhi oleh aktor di luar badan pelaksana, mulai dari kelompok-kelompok sasaran maupun lembaga-lembaga pemerintahan yang merasa tidak sesuai dengan tujuan dari suatu kebijakan (kelompok oposisi), yang akan memengaruhi hasil dari pelaksanaan implementasi hingga amandemen suatu kebijakan.³⁸ Terutama di negara-negara demokratis, suara rakyat memengaruhi hasil kebijakan maupun amandemen yang dilakukan pemerintah. Target sasaran yang kebanyakan adalah masyarakat sipil, yang juga tidak jarang memunculkan kelompok oposisi, yang juga akan menyuarakan pikirannya untuk didengarkan dan dimasukkan ke dalam kebijakan.

2.2.1 3 *Nonstatutory Variables Affecting Implementation*

Variabel ketiga yakni *Nonstatutory Variables Affecting Implementation*. Variabel ketiga ini melihat bagaimana implementasi suatu kebijakan tidak hanya dipengaruhi oleh aktor negara atau *government* saja, melainkan faktor lainnya yang mendorong perubahan implementasi kebijakan tersebut, mulai dari kondisi sosial-ekonomi, *public support*, dan sebagainya.³⁹ Melalui variabel ini, implementasi kebijakan dilihat sebagai

³⁷ *Ibid*, hal. 185-186.

³⁸ *Ibid*, hal. 190-191.

³⁹ Najam, *Op.Cit.*, hal. 17-18.

suatu hal yang dinamis. Terdapat lima indikator dalam menjelaskan variabel ini, sebagai berikut:⁴⁰

1. *Socioeconomic conditions and technology*

Suatu masalah akan menjadi perhatian umum jika masalah tersebut menyangkut masalah sosial dan ekonomi masyarakat suatu negara. Masalah sosial dan ekonomi tentunya menjadi perhatian seluruh masyarakat karena menyangkut kehidupan sehari-hari masyarakat di suatu negara. Kondisi sosial dan ekonomi masyarakat serta kelompok sasaran akan memengaruhi keberhasilan suatu kebijakan di mana jika kelompok sasarannya sedikit dan makmur maka tidak akan sulit mengubah perilaku mereka, demikian sebaliknya.⁴¹

2. *Public support*

Khususnya pada negara demokrasi, diperlukan dukungan publik untuk memastikan keberhasilan suatu kebijakan. Semakin besar dukungan yang diberikan oleh masyarakat, semakin besar pula perhatian yang akan diberikan pemerintah terhadap masalah tersebut.⁴² Jika masalah yang ingin diselesaikan termasuk kategori masalah yang tidak krusial atau tidak *urgent* untuk diselesaikan, tidak akan ada dukungan publik yang masuk untuk kebijakan tersebut dan tujuan dari kebijakan tersebut kemungkinan besar akan gagal.

⁴⁰ *Loc.Cit.*

⁴¹ Wahab, *Op.Cit*, hal. 192-195.

⁴² *Ibid*, hal. 195-196.

3. *Attitudes and resources of constituency groups*

Berhubungan dengan *public support*, semakin besar kelompok masyarakat yang memiliki tujuan yang sama dengan agen implementasi, akan semakin mudah bagi para agen ini untuk memengaruhi pejabat pemerintah di atas mereka untuk menyetujui berbagai program yang mereka ajukan demi pencapaian tujuan dalam kebijakan.⁴³ Dengan demikian, kelompok masyarakat memiliki suara yang besar terhadap hasil implementasi suatu kebijakan. Jika agen implementasi tidak mampu menarik perhatian kelompok sasarannya, sulit untuk kemudian mencapai tujuan dari suatu kebijakan karena kurangnya dukungan.

4. *Support from sovereigns*

Pejabat pemerintah, mulai dari legislatif, eksekutif, yudikatif, dan lembaga-lembaga keuangan, akan memengaruhi kinerja agen implementasi, di mana keinginan yang berbeda dari setiap badan pemerintah akan membingungkan agen implementasi dan memberikan hasil yang tidak efektif dalam implementasi kebijakan.⁴⁴ Untuk itulah diperlukan adanya kesamaan suara dan dukungan dari setiap badan pemerintahan kepada agen implementasi agar tujuan dapat dicapai.

5. *Commitment and leadership skill of implementing officials*

Indikator ini dapat dikatakan sebagai indikator yang paling menentukan *output* dari implementasi suatu kebijakan. Seorang pemimpin

⁴³ *Ibid*, hal. 196-198.

⁴⁴ *Ibid*, hal. 199.201.

dari agen implementasi yang memiliki pikiran dan tujuan yang sama dengan agen birokrasi pemerintahan sangat besar kemungkinannya untuk berhasil dalam mencapai tujuan suatu kebijakan, di mana pemimpin dari agen implementasi ini diharapkan memiliki kemampuan untuk membangun hubungan baik dengan badan-badan atasan di pemerintahan (sikap politis) dan juga memiliki kemampuan untuk mengembangkan pengawasan dalam pelaksanaan program kegiatan agar tidak terjadi kekacauan (sikap managerial).⁴⁵

2.2.1.4 Stages (Dependent Variables) in the Implementation Process

Sementara variabel terakhir adalah *Stages (Dependent Variables) in the Implementation Process*. Variabel keempat ini merupakan variabel yang berdiri sendiri, di mana proses implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabartier memiliki peran dalam menentukan efektivitas implementasi kebijakan. Variabel ini menjelaskan bagaimana tahapan proses implementasi kebijakan, dimulai dari *output* kebijakan dari pemerintah, implementasi kebijakan ke sasaran atau tujuan pembuatan kebijakan, melihat dampak dari kebijakan tersebut setelah dikeluarkan—baik yang diharapkan maupun tidak—dan pembuatan revisi atau amandemen dari pemerintah untuk menyesuaikan dengan kebutuhan dan perbaikan dari kebijakan sebelumnya.⁴⁶ Variabel keempat ini, menurut Mazmanian dan Sabartier, dipengaruhi oleh tiga variabel sebelumnya.

⁴⁵ *Ibid*, hal. 201-203.

⁴⁶ Najam, *Op.Cit.*.

Dalam menjelaskan konsepnya, Mazmanian dan Sabatier menyatakan bahwa variabel yang terdapat di dalamnya dapat digunakan untuk meneliti dua hal, yang pertama adalah untuk melihat implementasi kebijakan dan yang kedua adalah untuk menilai efektivitas suatu kebijakan.⁴⁷ Variabel pertama sampai variabel ketiga digunakan untuk meneliti dampak dari implementasi suatu kebijakan, sementara variabel pertama hingga variabel keempat dapat digunakan untuk meneliti efektivitas suatu kebijakan. Untuk menjawab rumusan masalah, penulis hanya akan melihat dampak efektivitas pelaksanaan implementasi kebijakan RA No. 10591 di Filipina.

2.3 Operasionalisasi Konsep

Melalui penjelasan definisi konseptual yang dijelaskan penulis di atas, penulis akan melakukan operasionalisasi konsep *Implementation Policy* milik Mazmanian dan Sabartier. Operasionalisasi konsep dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

2.3.1 Tractablity of the Problems

2.3.1.1 Technical Difficulties

Penanganan *illicit firearms* di Filipina sulit diatasi karena teknis penyelesaian masalah dan faktor teknologi dalam mengatasi masalah tersebut belum memadai, di mana teknik yang digunakan PNP masih secara manual mendatangi rumah penduduk satu per satu (*Oplan Katok*) dan juga memerlukan biaya yang besar.

⁴⁷ Wahab, *Op.Cit*, hal.204.

2.3.2.2 Diversity of Target Group Behaviour

Sasaran *Republic Act No. 10591* sangat luas, mulai dari masyarakat sipil biasa, kaya, miskin, hingga kelompok terorisme. Beragamnya kelompok sasaran dari kebijakan ini menyebabkan sulitnya mencapai pemikiran dan tujuan yang sama antara PNP dengan kelompok sasaran.

2.3.2.3 Target Group as A Percentage of the Population

Tujuan dari *RA No. 10591* adalah mengurangi jumlah senjata ilegal di kalangan masyarakat sipil. Akan tetapi, data mencatat bahwa sebanyak lebih dari enam puluh lima persen jumlah *illicit firearms* di Filipina yang berada di tangan masyarakat sipil maupun di tangan kelompok separatisme.

2.3.2.4 Extent of Behavior Change Required

Jumlah perubahan perilaku yang ingin dicapai *RA No. 10591* besar, yakni tidak adanya lagi persebaran senjata ilegal di kalangan masyarakat sipil, namun Filipina memiliki kebijakan yang mengizinkan kepemilikan senjata terhadap masyarakat sipil dan juga mengizinkan masyarakat sipil untuk mengoperasikan industri senjata. Bahkan Danao, Cebu, menjadi kota penghasil senjata terbesar kedua di dunia.

2.3.2 Ability of Statute to Structure Implementation

2.3.2.1 Clear and Consistent Objectives

Tujuan dari *Republic Act No. 10591* adalah untuk mengatur izin kepemilikan dan izin pembuatan senjata dengan tujuan menghindari kepemilikan dan pembuatan *illicit firearms* di Filipina serta untuk mengatasi masalah kematian yang diakibatkan oleh senjata di negara tersebut, mulai dari bunuh diri hingga kekerasan bersenjata. Urgensi dari kebijakan ini adalah meningkatkan hukuman yang akan diberlakukan kepada pelaku kekerasan bersenjata dan pemilik senjata ilegal dengan harapan mengurangi angka kematian yang disebabkan oleh senjata api.

2.3.2.2 Incorporation of Adequate Causal Theory

Dalam mencapai tujuan dari *RA No. 10591*, PNP mencari cara untuk mengatasi persebaran *illicit firearms* dengan menjalankan program *Oplan Katok* untuk mendata dan memberikan lisensi kepada senjata-senjata yang tersebar di kalangan masyarakat sipil. Program ini dimaksudkan untuk mempermudah akses perpanjangan lisensi atau pendaftaran senjata baru bagi masyarakat.

2.3.2.3 Hierarchical Integration within and among Implementation Institution

PNP memiliki hak penuh dalam mengatasi dan merumuskan kebijakan mengenai *firearms*, di mana FEO dan badan lainnya yang mengatur tentang senjata berada di bawah pengawasan PNP sehingga sanksi

maupun pengaruh yang ingin dicapai dan diberikan oleh pemerintah—dalam hal ini melalui PNP—terhadap masyarakat dan kelompok tujuan tidak menyimpang.

2.3.2.4 Decision Rules of Implementing Agencies

PNP menetapkan peningkatan hukuman terhadap pelaku kriminalitas menggunakan senjata dalam hasil amandemen kebijakan *RA No. 10591* dan amandemen tersebut disetujui oleh presiden dan anggota Kongres Filipina. PNP dan badan-badan di bawahnya, seperti FEO, memegang hak veto dalam setiap keputusan yang akan diberikan kepada pelaku kejahatan, di mana sanksi yang akan dijatuhkan terhadap pelaku kriminal menggunakan senjata tercantum di dalam *RA No. 10591* dan pemberlakuan hukuman harus sesuai dengan yang tertulis di dalam konstitusi.

2.3.2.5 Recruitment of Implementing Officials

PNP, beserta badan pelengkap seperti FEO lainnya sesuai yang tertulis di *Republic Act No. 10591*, diberikan mandat untuk melaksanakan implementasi kebijakan oleh pemerintah secara penuh. PNP direkrut oleh pemerintah karena PNP merupakan polisi Filipina yang juga berada di bawah naungan badan pemerintah dan tentunya memiliki tujuan dan visi serta misi yang sama dengan pemerintah dalam menghentikan persebaran *illicit firearms* di negara tersebut.

2.3.2.6 Initial Allocation of Financial Resources

Kebijakan mengenai *firearms* telah dibuat sejak 1983 dan terus berlanjut hingga saat ini. Hal ini menunjukkan bahwa alokasi dana terhadap kebijakan RA No. 10591 tersedia. PNP bahkan membuat badan khusus untuk penanganan senjata bernama FEO, yang membuktikan bahwa dana yang diberikan pemerintah Filipina untuk menangani masalah senjata ilegal tidak mengalami kekurangan.

2.3.2.7 Formal Access by Outsider

Filipina merupakan negara demokrasi. Aspirasi atau suara rakyat tentunya menjadi penentu arah kebijakan Filipina, termasuk juga dalam mengamandemen kebijakan mengenai *firearms*. Kebijakan mengenai senjata terakhir diamandemen pada tahun 2013, dari RA No. 9516, dikarenakan adanya permintaan dari kelompok sasaran setelah adanya kasus penembakan yang tidak disengaja pada Malam Tahun Baru 2013, yang meminta pemerintah untuk lebih tegas dalam menangani kekerasan bersenjata.

2.3.3 Nonstatutory Variables Affecting Implementation

2.3.3.1 Socioeconomic Conditions and Technology

Kekerasan bersenjata menjadi perhatian yang cukup serius dari pemerintah Filipina karena memengaruhi kehidupan sosial dan ekonomi masyarakatnya. Dengan meluasnya persebaran senjata di negara tersebut maka semakin meningkatkan kemungkinan terjadinya kekerasan bersenjata,

sehingga pemerintah berusaha mengatasi masalah tersebut. Akan tetapi, kondisi ekonomi masyarakat Filipina masih rendah menyebabkan menjual senjata ilegal menjadi pilihan untuk memenuhi kebutuhan ekonomi sementara biaya finansial dan teknologi yang dimiliki PNP dalam mengatasi masalah ini tidak dapat mengatasi kebutuhan ekonomi masyarakat.

2.3.3.2 Public Support

Illicit firearms merupakan masalah yang sangat serius, di mana masalah ini mengancam *security* dan kehidupan bermasyarakat di Filipina. Dengan demikian, masalah ini tentunya mendapat dukungan dari masyarakat sipil. Akan tetapi, sebagian dari kelompok sasaran juga masih banyak yang belum mendukung kebijakan tersebut karena cara yang dianggap salah dan juga karena tingkat kepercayaan masyarakat yang rendah terhadap PNP.

2.3.3.3 Attitudes and Resources of Constituency Groups

Kelompok masyarakat yang menjadi target sasaran dari kebijakan *RA No. 10591* tidak bisa dikatakan mendukung sepenuhnya. Banyak di antara kelompok masyarakat yang menganggap *Oplan Katok* sebagai tindakan yang mengganggu kehidupan masyarakat.

2.3.3.4 Support from Legislators

PNP memegang hak penuh dalam mengimplementasikan *Republic Act No.10591*. Setiap pasal dan hukuman yang tersusun di dalamnya pun disusun oleh PNP. Hal ini menunjukkan bahwa PNP memegang hak penuh dalam menangani permasalahan *illicit firearms*. Setiap kegiatan dan bentuk implementasi PNP bersifat legal karena telah disetujui dan ditandatangani oleh pemerintah atau kongres Filipina dan presiden.

2.3.3.5 Commitment and Leadership Skill of Implementing Officials

PNP beserta FEO dan badan-badan lainnya terus menunjukkan kinerja positifnya dalam mengatasi persebaran *illicit firearms*, bahkan telah memiliki program hingga tahun 2020 dalam mengatasi permasalahan senjata ilegal. PNP memiliki visi dan misi yang sama dengan pemerintah dalam menyelesaikan masalah senjata ilegal, yang menyebabkan kinerja PNP sangat baik karena memiliki hubungan politis yang baik dengan pejabat pemerintah dan juga memiliki kemampuan managerial yang baik dalam mengatur FEO untuk menjalankan bentuk implementasinya.

Tabel 2.2 Operasionalisasi Konsep

Konsep	Varibel	Indikator	Parameter
<i>Policy Implementation</i>	<i>Tractablity of the Problem</i>	<i>Technical Difficulties</i>	Penanganan <i>illicit firearms</i> di Filipina sulit diatasi karena teknis penyelesaian masalah dan faktor teknologi dalam mengatasi masalah tersebut belum memadai
		<i>Diversity of Target Group Behaviour</i>	Sasaran <i>Republic Act No. 10591</i> sangat luas, mulai

			dari masyarakat sipil biasa, kaya, miskin, hingga kelompok terorisme
		<i>Target Group as A Percentage of the Population</i>	Sebanyak lebih dari 65% jumlah <i>illicit firearms</i> di Filipina yang berada di tangan masyarakat sipil maupun di tangan kelompok separatisme
		<i>Extent of Behavior Change Required</i>	Perubahan perilaku yang ingin dicapai RA No. 10591 besar, yakni tidak adanya lagi persebaran senjata ilegal di kalangan masyarakat sipil
	Ability of Statute to Structure Implementation	<i>Clear and Consistent Objectives</i>	Tujuan <i>Republic Act No. 10591</i> adalah mengurangi persebaran senjata ilegal dan kekerasan bersenjata dalam kehidupan masyarakat sipil
		<i>Incorporation of Adequate Causal Theory</i>	Cara dilakukan oleh PNP untuk mencapai tujuan RA No. 10591 adalah dengan <i>Oplan Katok</i> untuk mempermudah akses perpanjangan lisensi atau pendaftaran senjata baru
		<i>Hierarchical Integration within and among Implementation Institution</i>	PNP memiliki hak penuh dalam menyusun dan mengimplementasi RA No. 10591 sehingga sanksi maupun pengaruh yang ingin dicapai tidak akan menyimpang karena perbedaan pendapat
		<i>Decision Rules of Implementing Agencies</i>	PNP menetapkan peningkatan hukuman terhadap pelaku kriminalitas menggunakan senjata dalam hasil amandemen kebijakan RA No. 10591 dan PNP memegang hak veto dalam setiap keputusan yang akan diberikan kepada pelaku kejahatan
		<i>Recruitment of Implementing</i>	PNP diberikan mandat untuk melakukan

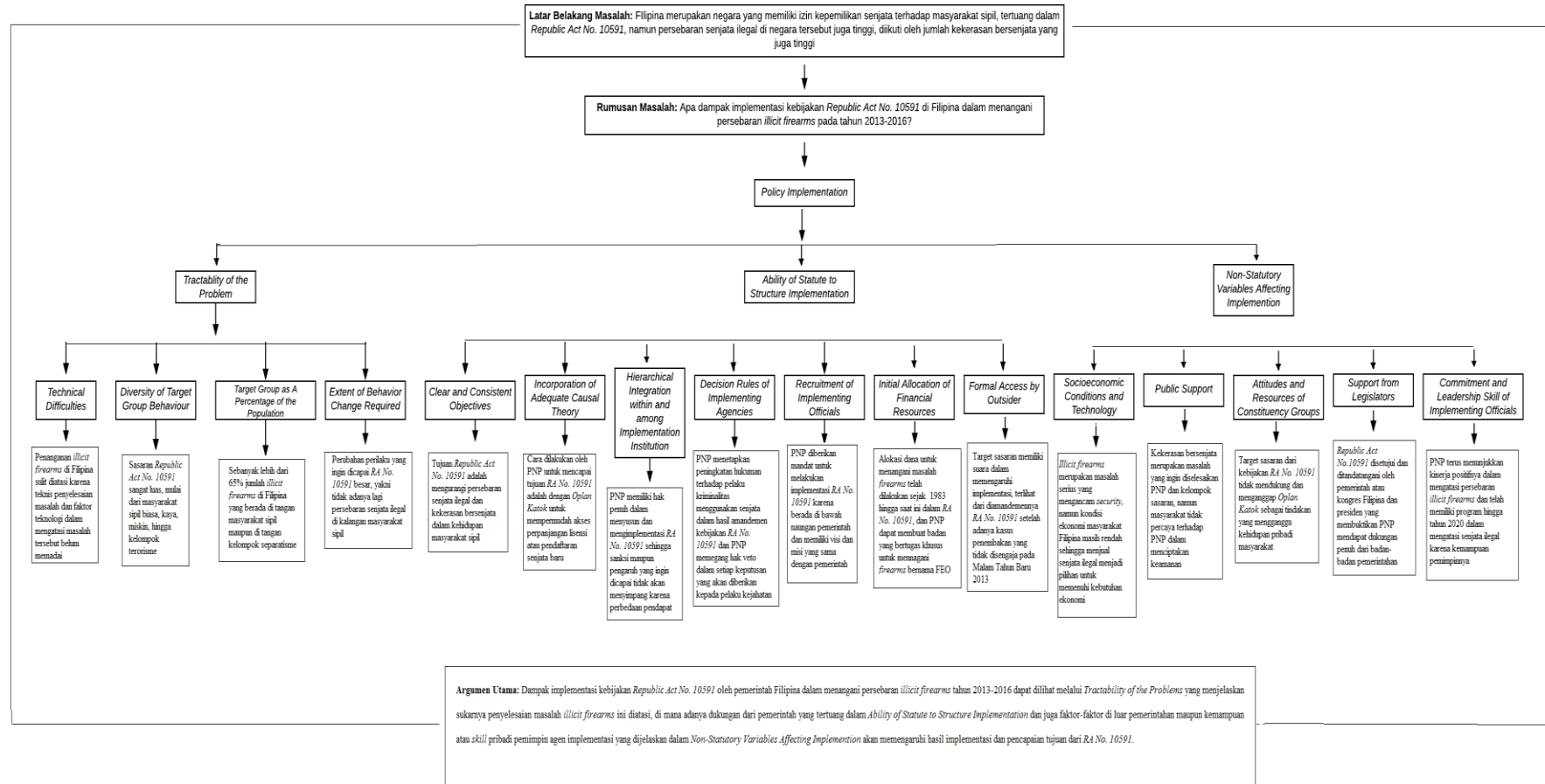
		<i>Officials</i>	implementasi RA No. 10591 karena berada di bawah naungan pemerintah dan memiliki visi dan misi yang sama dengan pemerintah
		<i>Initial Allocation of Financial Resources</i>	Alokasi dana untuk menangani masalah <i>firearms</i> telah dilakukan sejak 1983 hingga saat ini dalam RA No. 10591, dan PNP dapat membuat badan yang bertugas khusus untuk menangani <i>firearms</i> bernama FEO
		<i>Formal Access by Outsider</i>	Target sasaran memiliki suara dalam memengaruhi implementasi, terlihat dari diamandemennya RA No. 10591 setelah adanya kasus penembakan yang tidak disengaja pada Malam Tahun Baru 2013
	<i>Non-Statutory Variables Affecting Implementation</i>	<i>Socioeconomic Conditions and Technology</i>	<i>Illicit firearms</i> merupakan masalah serius yang mengancam <i>security</i> , namun kondisi ekonomi masyarakat Filipina masih rendah sehingga menjual senjata ilegal menjadi pilihan untuk memenuhi kebutuhan ekonomi
		<i>Public Support</i>	Kekerasan bersenjata merupakan masalah yang ingin diselesaikan PNP dan kelompok sasaran, namun masyarakat tidak percaya terhadap PNP dalam menciptakan keamanan
		<i>Attitudes and Resources of Constituency Groups</i>	Target sasaran dari kebijakan RA No. 10591 tidak mendukung dan menganggap <i>Oplan Katok</i> sebagai tindakan yang mengganggu kehidupan pribadi masyarakat
		<i>Support from Legislators</i>	<i>Republic Act No.10591</i> disetujui dan ditandatangani oleh pemerintah atau

			kongres Filipina dan presiden yang membuktikan PNP mendapat dukungan penuh dari badan-badan pemerintahan
		<i>Commitment and Leadership Skill of Implementing Officials</i>	PNP terus menunjukkan kinerja positifnya dalam mengatasi persebaran <i>illicit firearms</i> dan telah memiliki program hingga tahun 2020 dalam mengatasi senjata ilegal karena kemampuan pemimpinnya



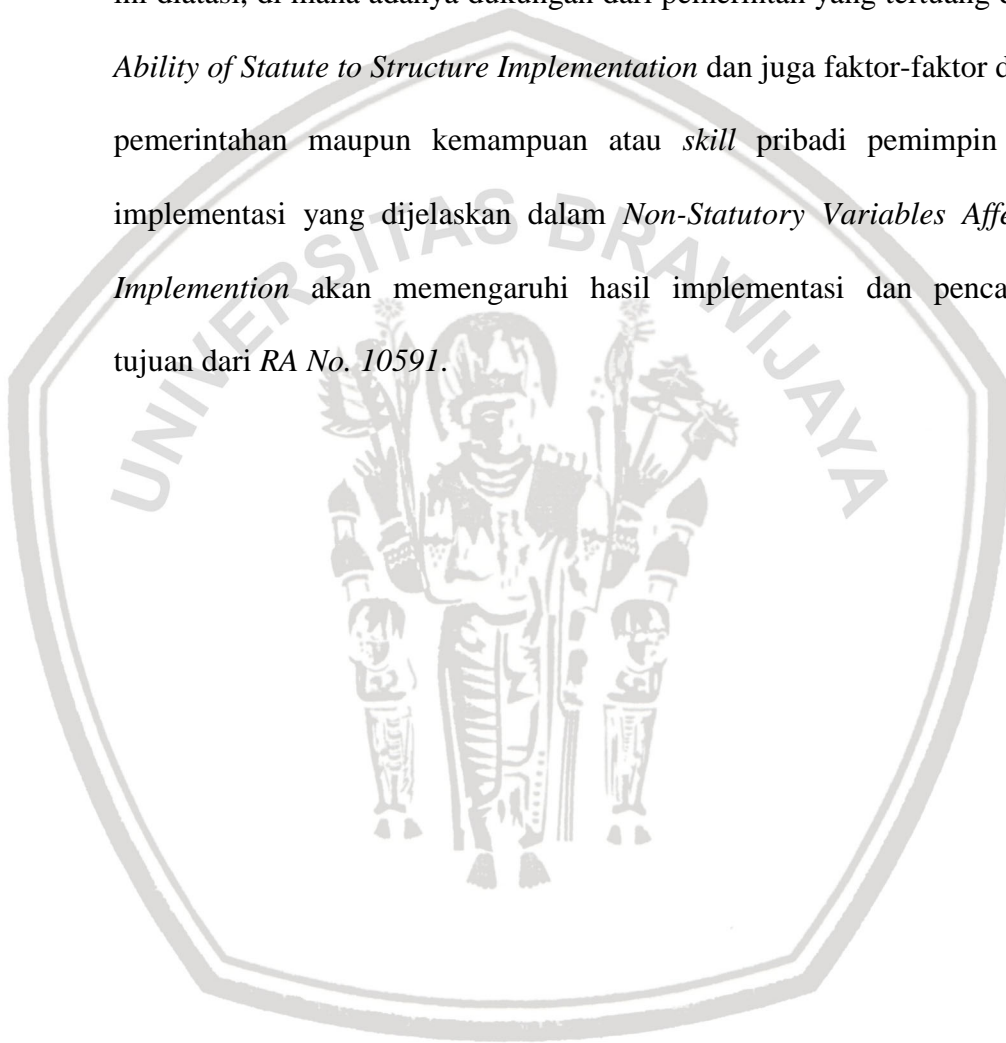
2.4 Alur Pemikiran

Bagan 2.1 Alur Pemikiran



2.5 Argumen Utama

Efektivitas pelaksanaan implementasi kebijakan *Republic Act No. 10591* oleh pemerintah Filipina dalam menangani persebaran *illicit firearms* tahun 2013-2016 dapat dilihat melalui *Tractability of the Problems* yang menjelaskan sukarnya penyelesaian masalah *illicit firearms* ini diatasi, di mana adanya dukungan dari pemerintah yang tertuang dalam *Ability of Statute to Structure Implementation* dan juga faktor-faktor di luar pemerintahan maupun kemampuan atau *skill* pribadi pemimpin agen implementasi yang dijelaskan dalam *Non-Statutory Variables Affecting Implementation* akan memengaruhi hasil implementasi dan pencapaian tujuan dari RA No. 10591.



BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis menggunakan jenis penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif digunakan untuk mencari data atau fakta yang mendukung analisis penulis dalam melihat efektivitas implementasi kebijakan *Republic Act No. 10591* oleh pemerintah Filipina yang mengatur izin kepemilikan senjata maupun sanksi-sanksi terhadap penyalahgunaan senjata oleh masyarakat sipil untuk menangani persebaran *illicit firearms* di Filipina pada tahun 2013-2016. Fakta yang ditemukan penulis akan menentukan benar atau salahnya argumen utama penulis, yang kelak akan digunakan sebagai jawaban valid dalam penelitian dan dalam menjawab rumusan masalah.

3.2 Ruang Lingkup Penelitian

3.2.1 Batasan Kajian

Dalam penelitian berjudul *Implementasi Kebijakan Comprehensive Firearms and Ammunition Regulation Act oleh Pemerintah Filipina dalam Menangani Persebaran Illicit Firearms Tahun 2013-2016*, penulis menentukan batasan dalam penelitian dengan konsep *Policy Implementation* milik Mazmanian dan Sabatier dengan tiga variabel yang saling berhubungan tanpa memasukkan variabel keempat yang berfungsi untuk melihat efektivitas

implementasi kebijakan. Penulis hanya akan melihat efektivitas pelaksanaan dari implementasi kebijakan *RA No. 10591* oleh pemerintah Filipina dalam menangani persebaran *illicit firearms* di negara tersebut.

3.2.2 Batasan Waktu

Batasan waktu yang digunakan penulis adalah tahun 2013-2016. Penulis meneliti dengan batasan waktu ini karena pada tahun 2013 kebijakan yang mengatur tentang izin kepemilikan senjata oleh masyarakat sipil dan hukuman terhadap kepemilikan ilegal menjadi *Republic Act No. 10591*, diamandemen terakhir kali. Setelah mengalami amandemen, dengan upaya untuk menangani persebarluasan *illicit firearms* di negara tersebut, jumlah senjata ilegal tetap tinggi dan industri senjata di Filipina tetap banyak yang menghasilkan senjata ilegal dan menjadi pemasok senjata bagi kelompok terorisme hingga tahun 2016.

3.3 Teknik Pengumpulan Data

Data atau informasi yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah data literatur. Data literatur adalah data sekunder yang didapatkan penulis melalui studi kepustakaan, di mana penulis tidak perlu turun langsung ke lapangan dalam mencari data. Data-data yang diperoleh penulis berasal dari:

- a. Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya.
- b. Perpustakaan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Brawijaya.

- c. Jurnal Online
- d. Situs Berita Online

3.4 Teknik Analisa Data

Teknik Analisa Data dilakukan untuk menyeleksi data-data yang didapatkan penulis untuk kemudian diuraikan menjadi analisis dalam menjawab rumusan masalah yang tercantum dalam penelitian. Dalam menganalisa data, penulis akan mengklasifikasi data mana saja yang diperlukan untuk membantu penganalisaan kasus, menyeleksi data-data yang didapatkan agar tidak melewati batasan yang telah ditentukan dan sesuai dengan rumusan masalah, serta menganalisis data untuk menerapkan konsep dan variabel-variabel yang telah ditentukan untuk menjawab rumusan masalah dan membuktikan hipotesa awal yang telah dibuat penulis. Data-data berupa tabel, grafik, maupun diagram akan dinarasikan penulis untuk menguraikan informasi yang diberikan dalam tabel, grafik, dan diagram tersebut sehingga pembaca dapat memahami penjabaran informasi yang berasal dari tabel, grafik, dan diagram tersebut. Data-data yang dikumpulkan penulis bertujuan untuk membantu penulis dalam menganalisa bagaimana efektivitas implementasi *Republic Act No. 10591* dalam menangani persebaran *illicit firearms* di Filipina tahun 2013.

3.5 Sistematika Penelitian

Untuk menganalisa hasil implementasi *Republic Act No. 10591* dalam menangani persebaran *illicit firearms* di Filipina tahun 2013, sistematika

penulisan yang akan penulis buat dalam membahas kasus adalah sebagai berikut:

- **Bab Satu**, menjelaskan tentang pendahuluan dilakukannya penelitian dan pembahasan apa yang akan dilakukan penulis dalam penelitian, mencakup Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, dan Manfaat Penelitian.
- **Bab Dua**, menjelaskan tentang Kerangka Pemikiran yang digunakan penulis untuk menganalisa dan menjawab rumusan masalah yang diajukan penulis pada Bab Satu, mulai dari Studi Terdahulu, Kajian Teori yang di dalamnya membahas definisi konsep secara konseptual, Operasionalisasi Konsep, dan batasan penulis dalam melakukan penelitian, serta Argumen Utama penulis terhadap hasil penelitian.
- **Bab Tiga**, berisi Metodologi Penelitian yang digunakan penulis dalam menganalisa kasus dan menjawab rumusan masalah. Metodologi Penelitian pada Bab Tiga ini berisi Jenis Penelitian, Ruang Lingkup Penelitian yang membahas tentang Batasan Kajian dan Batasan Waktu penelitian, Teknik Pengumpulan Data, dan Sistematika Penulisan.
- **Bab Empat**, pada Bab Empat yang berisi Gambaran Umum, penulis akan membahas secara umum mengenai cara aktor-aktor implementasi kebijakan menjalankan kebijakan *Republic Act No. 10591* dan kondisi persebaran *illicit firearms* di Filipina pada tahun 2013.

- **Bab Lima**, penulis akan melakukan analisa dan mendeskripsikan kasus dengan menerapkan konsep dan variabel yang digunakan dalam menjelaskan efektivitas implementasi kebijakan *Republic Act No. 10591* dalam menangani persebaran *illicit firearms* secara lebih rinci dan menyeluruh serta menjawab Argumen Utama penulis pada Bab Dua.
- **Bab Enam**, penulis memberikan kesimpulan dari hasil analisa terhadap data-data dan fakta-fakta yang ditemukan dalam penelitian serta menilai kebenaran dari argumen utama yang diberikan penulis dalam Bab Dua. Dalam Bab Enam, penulis juga memberikan tanggapan mengenai implementasi kebijakan di Filipina dan juga memberikan saran untuk penelitian berikutnya.

BAB IV

GAMBARAN UMUM ILLICIT FIREARMS DI FILIPINA

Pada bab ini penulis akan menjelaskan mengenai gambaran umum atau kondisi persebaran *illicit firearms* di Filipina. Penulis juga akan membahas pengaruh persebaran *illicit firearms* di negara tersebut terhadap perkembangan kejahatan transnasional. Persebaran senjata ilegal ini juga menyebabkan tingginya angka kematian dan angka kekerasan yang diakibatkan oleh senjata api di negara tersebut.

Penulis juga akan membahas tentang amandemen yang dilakukan terhadap RA No 10591, juga membahas berbagai kerja sama antara pemerintah Filipina dengan berbagai negara lainnya terkait implementasi kebijakan *Republic Act No. 10591* mengenai penangan senjata ilegal atau *illicit firearms*.

4.1 Sejarah atau Awal Mula Persebaran *Illicit Firearms* di Filipina

Tidak mudah untuk mencari tahu dari mana awal mula kemunculan senjata ilegal di Filipina. Namun dari sejarah yang tercatat, dapat dilihat bahwa persebaran senjata dan ilmu pengetahuan yang diperoleh masyarakat Filipina mengenai senjata telah dimulai jauh sejak senjata baru pertama kali ditemukan. Perkembangan persebaran senjata tersebut, terutama persebaran senjata ilegal, mulai terlihat dan dapat ditemukan titik awalnya pada Perang Dunia II.

Pada masa Perang Dunia II dan masa kolonialisasi Amerika Serikat, penduduk Filipina diberikan wewenang untuk ikut dalam pengambilan keputusan bersama dengan pemerintah kolonial. Sayangnya hal tersebut tidak mencegah

kelompok revolusioner untuk menyerang dan menjatuhkan kolonialisasi Amerika Serikat. Pada tahun 1899, sebanyak 50.000 anggota revolusioner yang dipimpin oleh Presiden Emilio Aguinaldo membawa 20.000 jenis senjata untuk menolak pemerintahan Amerika Serikat.¹

Selama masa penjajahan, penduduk Filipina telah akrab dengan senjata api. Mereka bahkan menggunakan senjata api untuk menaklukkan penjajah yang menguasai negara mereka. Dari keterangan tersebut, dapat disimpulkan bahwa budaya membawa senjata di kalangan masyarakat sipil Filipina memang sudah terjadi selama berabad-abad. Tidak heran jika kemudian senjata berteman akrab dengan kehidupan bermasyarakat di Filipina. Ketika Jepang kemudian masuk menggantikan Amerika Serikat sebagai penguasa Filipina, penggunaan senjata api menjadi semakin akrab bagi masyarakat Filipina.

Masuknya Jepang mengubah tatanan persenjataan Filipina karena pemimpin kolonialisasi Jepang melarang dan mendemiliterisasi segala persenjataan hasil buatan Amerika Serikat.² Jepang mengontrol penuh peredaran dan pembuatan senjata di Filipina di bawah pengawasan Jepang secara langsung. Monopoli yang dilakukan Jepang ini mendorong penduduk Filipina, dibantu oleh pasukan militer Amerika Serikat, membuat senjata secara diam-diam untuk mengalahkan kekuasaan Jepang.³ Masa Perang Dunia II inilah yang menjadikan Filipina saat ini sebagai pembuat senjata terbesar kedua di dunia.

Kebijakan yang mengatur mengenai kontrol penggunaan senjata telah dilakukan pada tahun 1917 oleh *The Administrative Code of the Philippines*

¹ Jennifer Santiago Oreta dan Arjan Payongayong Aguirre. (2011). *Gun Proliferation & Violence: Complicating Conflict Dynamics & Peace Building*, Chapter 3: History of Firearms Proliferation in the Philippines, hal. 26. UNDP Philippines

² *Ibid*, hal. 30.

³ *Ibid*.

(ACP), kemudian mengalami perubahan pada tahun 1972 dengan nama *Proclamation 1081*, yang kemudian digunakan sebagai dasar membuat *Presiden Decree (PD) No. 1866* pada tahun 1983.⁴

Presidential Decree No. 1866, yang berjudul “*Codifying The Laws On Illegal/Unlawful Possession, Manufacture, Dealing In, Acquisition Or Disposition, Of Firearms, Ammunition Or Explosives Or Instruments Used In The Manufacture Of Firearms, Ammunition Or Explosives, And Imposing Stiffer Penalties For Certain Violations Thereof And For Relevant Purposes*”, merupakan kebijakan pertama yang dibuat oleh pemerintah Filipina menyangkut persoalan SALW dalam kehidupan masyarakat sipil. Kebijakan ini kemudian diamandemen pada tahun 1997, menjadi *Republic Act No. 8294*, yang berjudul “*An Act Amending The Provisions Of Presidential Decree No. 1866, As Amended, Entitled "Codifying The Laws On Illegalrunlawful Possession, Manufacture, Dealing In, Acquisition Or Disposition Of Firearms, Ammunition Or Explosives Or Instruments Used In The Manufacture Of Firearms, Ammunition Or Explosives, And Imposing Stiffer Penalties For Certain Violations Thereof, And For Relevant Purposes"*.”⁵ *RA No. 8294* ini merupakan kebijakan yang dibentuk berdasarkan *PD No. 1866* untuk menunjukkan implementasi dari *PD No. 1866* dengan mengamandemen *section-section* pada kebijakan tersebut.

Pada tahun 2007, terjadi amandemen pada kebijakan tersebut menjadi *Republic Act No. 9516*, berjudul “*An Act Further Amending The Provisions Of Presidential Decree No. 1866, As Amended, Entitled Codifying The Laws On Illegal/Unlawful Possession, Manufacture, Dealing In, Acquisition Or Disposition*

⁴ *Ibid*, hal. 31-32

⁵ Philippines National Police. “*Republic Act No. 8294*”. Tersedia: <http://www.pnp.gov.ph/images/csg/feo/explosives/RA%208294.pdf> [Online]. (27 Februari 2018).

Of Firearms, Ammunition Or Explosives Or Instruments Used In The Manufacture Of Firearms, Ammunition Or Explosives, And Imposing Stiffer Penalties For Certain Violations Thereof, And For Other Relevant Purposes". RA No. 9516 ini mengamandemen Section 3 dan 4 dari PD No. 1866.⁶

Amandemen terakhir dilakukan pada tahun 2013, yakni *Republic Act No. 10591* berjudul *Comprehensive Firearms and Ammunition Regulation Act* (CFARA). Hasil amandemen dalam kebijakan ini terfokus pada hukuman yang diberikan kepada pemilik senjata ilegal dan pelaku kekerasan menggunakan senjata, baik legal maupun ilegal.⁷ Pemerintah memberikan hukuman tiga puluh tahun penjara bagi pemegang senjata ilegal selain memberikan sanksi pembayaran denda.

Tujuan pemerintah menciptakan *RA No. 10591* ini adalah untuk mengurangi persebaran *illicit firearms* dan kekerasan menggunakan senjata ilegal terhadap sesama masyarakat sipil. Faktor pendorong terjadinya amandemen ini adalah terjadinya kasus penembakan secara tidak sengaja pada malam tahun baru 2013, di mana seorang pemuda merayakan pergantian tahun dengan menembakkan senjatanya namun peluru dari senjatanya tanpa senjata mengenai seorang anak perempuan berusia tujuh tahun dan menyebabkan anak tersebut meninggal. Hal ini akhirnya mendorong PNP dan pemerintah untuk lebih *concern* pada hukuman yang akan diberikan kepada pelaku.

⁶ Republic of the Philippines. "An Act Further Amending The Provisions Of Presidential Decree No. 1866, As Amended, Entitled Codifying The Laws On Illegal/Unlawful Possession, Manufacture, Dealing In, Acquisition Or Disposition Of Firearms, Ammunition Or Explosives Or Instruments Used In The Manufacture Of Firearms, Ammunition Or Explosives, And Imposing Stiffer Penalties For Certain Violations Thereof, And For Other Relevant Purposes".

⁷ Official Gazette. (2013). "Implementing Rules and Regulations of Republic Act No. 10591". Tersedia: <http://www.officialgazette.gov.ph/2013/12/07/implementing-rules-and-regulations-of-republic-act-no-10591/> [Online]. (12 Desember 2017).

Meskipun kejadian tersebut terjadi karena ketidaksengajaan, namun dampak yang ditimbulkan sangat buruk dengan merenggut nyawa seorang anak. PNP dan pemerintah kemudian melakukan amandemen pada bagian sanksi yang diberikan kepada pelaku kejahatan dan juga melakukan berbagai bentuk implementasi terkait kebijakan tersebut. Salah satu bagian yang diamandemen adalah *Section 42* dalam *RA No. 10591* mengalami amandemen, di mana FEO memiliki hak untuk mengawasi jalannya aktivitas impor senjata dan pengoperasian industri senjata lokal, di mana seluruh pejabat pemerintah dan anggota militer Filipina wajib melaporkan seluruh senjata yang mereka miliki kepada FEO.⁸

Perubahan atau amandemen yang dilakukan terhadap *RA No. 10591* ini lebih menekankan pada hukuman-hukuman yang akan diberlakukan terhadap pelaku kejahatan. Hukuman yang diberikan kepada pelaku penembakan yang tidak memiliki dasar hukum atau wewenang dengan tujuan yang tidak jelas dan menyebabkan kerisauan dalam masyarakat serta mengancam kedamaian dan keamanan dalam kehidupan bermasyarakat, akan dipenjara dengan *medium period*.⁹ Namun, jika terjadi kematian terhadap korban, maka hukuman yang diberlakukan akan meningkat. Hukuman yang diberikan kepada pelaku akan semakin besar jika korban adalah anggota PNP dan anggota militer, dengan hukuman maksimal penjara, dan jika menyebabkan kematian hukuman yang akan diterima adalah tidak diizinkan memiliki senjata atau masuk ke kantor-kantor pemerintah dan kehilangan kesempatan untuk mendapatkan pekerjaan.¹⁰

⁸ Republic Act No. 10591, Article VI Section 42.

⁹ Press and Public Affair Bureau. (2017). "Stiffer penalties loom for illegal firearms discharge". Tersedia: <http://congress.gov.ph/press/details.php?pressid=9987> [Online]. (2 April 2018).

¹⁰ *Loc.Cit.*

Tujuan dari diamandemennya sanksi yang diberikan adalah untuk mengurangi kekerasan bersenjata di Filipina yang semakin meningkat tiap tahunnya dan mengurangi angka kematian yang disebabkan oleh senjata, baik senjata legal maupun ilegal. FEO bahkan telah menyusun program hingga tahun 2020 untuk menyelesaikan masalah persebaran *illicit firearms* di negara tersebut.

Amandemen yang dilakukan pada tahun 2013 ini juga disebabkan oleh permintaan kelompok sasaran yang menginginkan sanksi yang lebih tegas terhadap pelaku kejahatan kriminal bersenjata dengan harapan menimbulkan efek jera terhadap para pelaku kejahatan. Bentuk implementasi kebijakan ini juga diharapkan dapat mengurangi persebaran senjata ke tangan para kelompok terorisme yang masih berkembang pesat di Filipina.

Banyaknya kasus kekerasan bersenjata dan banyaknya senjata ilegal yang bertebaran di Filipina menyebabkan banyaknya anak di bawah umur yang direkrut oleh kelompok terorisme dan mengangkat senjata ketika berkonflik. Hal ini tentunya menjadi *concern* pemerintah karena menyangkut kehidupan generasi mendatangnya. Dikhawatirkan angka harapan hidup di Filipina setiap tahunnya akan semakin rendah jika masalah ini tidak ditangani dengan baik.

Pemerintah dalam menjalankan RA No, 10591 bekerja sama dengan PNP selaku pemegang hak penuh dalam merumuskan maupun mengimplementasikan kebijakan mengenai SALW terhadap masyarakat sipil di Filipina. Salah satu bentuk implementasi yang dilakukan PNP adalah dengan mendatangi secara *door-to-door* rumah pemilik senjata yang terdaftar di basis data namun lisensinya telah berakhir. Tujuan diadakannya kunjungan dari rumah ke rumah ini adalah untuk mempermudah pemilik senjata dalam memperbaharui lisensinya, di mana pemilik

senjata ini tidak perlu pergi ke kantor PNP untuk memperpanjang lisensinya. Dengan diadakannya kegiatan ini diharapkan jumlah senjata yang berada di tangan masyarakat sipil dapat terdeteksi dan mengurangi kemungkinan terjadinya kepemilikan senjata tanpa lisensi alias kepemilikan senjata ilegal. Hukuman yang ditetapkan oleh PNP dan pemerintah terkait senjata yang diketahui memiliki masa lisensi yang telah *expired* akan dikenakan hukuman penjara selama tiga puluh tahun.¹¹

PNP, dalam melakukan kunjungan tersebut, dibantu oleh badan-badan di bawahnya yang dibuat untuk membantu PNP dalam menangani masalah persebaran senjata ilegal pada kalangan masyarakat sipil di Filipina. Badan tersebut adalah *Civil Security Group* (CSG) dan *Firearms and Explosion Office* (FEO). Badan-badan tersebut dibuat untuk membantu PNP dalam mengurangi persebaran senjata ilegal di negara tersebut dan merupakan agen di bawah PNP yang bertugas untuk membantu polisi Filipina ini dalam segala hal yang berhubungan dengan SALW di negara tersebut.

Selain itu, di Danao, untuk mengatasi persebaran *gunmakers* yang membuat senjata dan menjualnya secara sembarangan kepada siapa saja, termasuk anggota kelompok terorisme, PNP merangkul pemilik industri senjata legal dan berlisensi. Pemilik industri senjata ini kelak akan merangkul para pembuat senjata yang tidak memiliki lisensi, yang tersebar luas di Danao, menjadi pegawai di perusahaannya agar menjadi pekerja legal.¹² Tujuannya jelas, yaitu untuk memastikan bahwa *gunmakers* di daerah tersebut tidak menjual senjata kepada

¹¹ *Anonymous*. (2013). "Keeping unlicensed guns may land you in jail for 30 years". Tersedia: <http://newsinfo.inquirer.net/535019/keeping-unlicensed-guns-may-land-you-in-jail-for-30-years> [Online]. (27 Februari 2018)

¹² Kate McGeown. (2013). "The gunmakers of the Philippines" dalam *BBCNews*. Tersedia: <http://www.bbc.com/news/business-21840183> [Online]. (27 Februari 2018).

siapa saja untuk memenuhi kebutuhan sehari-harinya. Dengan bekerja di perusahaan resmi, para *gunmakers* akan mendapatkan gaji per bulan secara teratur sehingga dapat menghindari penjualan senjata kepada para anggota kelompok ASG atau MILF dan kelompok separatisme lainnya.

Illicit firearms bukanlah hal yang mudah untuk diatasi. Kebijakan kebebasan izin kepemilikan senjata terhadap masyarakat sipil di Filipina menjadi bumerang tersendiri bagi pemerintah. Tujuan kebebasan kepemilikan SALW oleh masyarakat sipil ini adalah untuk menjaga tingkat sekuritas masyarakat di Filipina. Akan tetapi kebijakan tersebut juga menjadi anomali karena masih banyaknya kelompok terorisme di negara tersebut. Mudahnya izin kepemilikan senjata ini tentunya juga akan mempermudah akses senjata bagi anggota kelompok tersebut.

PNP beserta pemerintah Filipina sendiri telah melakukan berbagai cara untuk meminimalisir kepemilikan senjata secara ilegal oleh masyarakat sipil, salah satunya dengan melakukan beberapa kali amandemen pada kebijakan yang mengatur tentang SALW. Namun, dikarenakan senjata ilegal bukanlah hal yang mudah untuk diatasi, jumlah senjata ilegal yang tersebar di seluruh penjuru negara Filipina masih banyak.

Filipina bekerja sama dengan polisi ASEAN atau ASEANAPOL dan polisi internasional (Interpol) dalam mengimplementasi RA No. 10591. Tujuan Filipina bergabung dengan keduanya, selain untuk mengatasi persoalan *illicit firearms* di domestiknya, juga untuk membantu mengatasi permasalahan senjata ilegal di kawasan dan internasional. Filipina juga menandatangani berbagai perjanjian terkait penanganan *illicit firearms*, seperti *Arms Trade Treaty* dan perjanjian UN

yang berkaitan dengan *firearms*. Hal ini menunjukkan keinginan dan tekad PNP dan pemerintah Filipina untuk mengatasi persebaran *illicit firearms* di negara tersebut dan mengurangi jumlah kekerasan menggunakan senjata ilegal.

4.2 Persebaran *Illicit Firearms* di Filipina

Filipina merupakan satu-satunya negara di Asia Tenggara yang mengizinkan kebebasan kepemilikan SALW kepada masyarakat sipil. Kebijakan tersebut tertuang dalam konstitusinya, yakni *Republic Act (RA) No. 10591*. Konstitusi ini menjelaskan berbagai poin-poin menyangkut izin kepemilikan senjata hingga amunisi dan aksesorisnya oleh masyarakat sipil serta mengatur izin pembangunan industri senjata oleh masyarakat sipil.

Kebijakan tersebut sayangnya tidak mampu menghambat persebaran *illicit firearms* di Filipina. Hal ini disebabkan oleh masih banyaknya kelompok separatisme atau kelompok teroris di negara tersebut, seperti *Abu Sayyaf Group*, *Moro Islamic Liberal Front*, dan sebagainya. Pada tahun 2016, *Philippines National Police* (PNP) berhasil menangkap kelompok MILF yang melakukan penyelundupan senjata, yakni ratusan peluru M60 dan empat buah *M203 grenade launcher*.¹³ Sebelumnya kelompok ASG juga tertangkap menyelundupkan senjata melalui pelabuhan di Cagayan de Oro, Filipina, dan dua dari senjata tersebut seharusnya ditujukan untuk armada senjata pemerintah Filipina.¹⁴

Amerika Serikat merupakan importir utama SALW di Filipina. Sebagai sesama negara yang memberikan izin kepemilikan senjata, tidak sulit bagi kedua

¹³ Francisco Tuyay dan Lance Bacongus. (2016). "Assault weapons seized in C de Oro". Tersedia: <http://thestandard.com.ph/news/-main-stories/top-stories/218882/assault-weapons-seized-in-c-de-oro.html> [Online]. (26 Februari 2018).

¹⁴ *Ibid.*

negara ini untuk menjalin kerja sama dalam industri senjata api. Impor senjata yang dilakukan oleh Amerika Serikat ke Filipina ini secara resmi merupakan jenis-jenis senjata yang diizinkan, seperti *handgun*, *rifle*, dan *shotgun*.¹⁵ Walaupun sudah ada hukum yang mengatur dan kerja sama legal yang terbentuk antara kedua negara ini, senjata-senjata ilegal yang tidak diizinkan untuk beredar di Filipina tetap menyebar di negara tersebut. Tercatat bahwa *arms smuggling* terjadi di Filipina yang mendapat pasokan SALW dari Amerika Serikat untuk kemudian disebarkan kembali ke Jepang, Taiwan, Malaysia, dan beberapa negara Asia lainnya.¹⁶ Sejarah menyebutkan bahwa pasokan SALW ilegal ke Filipina dilakukan oleh kelompok separatisme di negara ini yang sudah bercokol sejak tahun 1970an dari pasar gelap Korea Utara maupun Amerika Serikat dan China.¹⁷

Aktivitas *arms smuggling* yang terjadi di pasar ilegal Filipina diperoleh dari hasil pencurian masyarakat sipil terhadap senjata-senjata milik militer Filipina yang dikirimkan dari Amerika Serikat.¹⁸ Budaya membawa senjata di Filipina menyebabkan sulit untuk mengidentifikasi senjata-senjata mana saja yang terdaftar atas milik pribadi maupun hasil curian. Masyarakat sipil di Filipina dapat menjadi aktor *arms smuggling* kapan saja karena terbukanya akses terhadap senjata-senjata di negaranya. Industri senjata pun mudah untuk kemudian

¹⁵ U.S. Customs and Border Protection. (2015). "Permanently exporting firearm, gun, handgun, rifle, shotgun, pistol, etc.". Tersedia: https://help.cbp.gov/app/answers/detail/a_id/388/~/permanently-exporting-a-firearm%2C-gun%2C-handgun%2C-rifle%2C-shotgun%2C-pistol%2C-etc. [Online]. (30 Oktober 2017).

¹⁶ Ramend Hem Raj, dkk. "Current Situation of Illegal Firearms Trafficking and Human (Woman, Childern, and Migrants) Trafficking" dalam *116th International Training Course Reports of the Course*, hal 271.

¹⁷ Lila Shahani. (2009). "Of Arms and the Man: the global arms trade and the Philippine context". Tersedia: <http://fletcher.tufts.edu/~media/Fletcher/News%20and%20Media/2009/Nov/Op-Ed/Shahani%2011%2009.pdf> [Online]. (14 Juni 2017).

¹⁸ Rachel Stohl. "The Tangled Web of Illicit Arms Trafficking", hal. 22. Tersedia: <https://www.americanprogress.org/wp-content/uploads/kf/TerrorinShadows-Stohl.pdf> [Online]. (14 Juni 2017).

membuat senjata rumahan karena adanya contoh senjata yang mereka curi dari militer Filipina. Hal ini memungkinkan sumber daya yang sangat memungkinkan bagi Filipina untuk menjadi aktor *arms smuggling* maupun negara transit untuk aktivitas *arms smuggling*.

Salah satu alasan lain yang menyebabkan masih banyaknya senjata ilegal yang beredar di kalangan masyarakat adalah banyaknya pembuat senjata di Danao, Cebu, Filipina, yang bekerja sebagai pembuat senjata untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari keluarganya.¹⁹ Danao, Cebu, merupakan daerah terbesar kedua penghasil senjata di dunia. Sejak masa Perang Dunia II, Danao menjadi pusat pembuatan senjata bagi para pejuang Filipina untuk melawan Jepang.²⁰ Berdasarkan sejarah tersebut, hampir seluruh masyarakat Danao dapat membuat senjata dan dapat dikatakan membuat senjata menjadi mata pencaharian utama masyarakat di sana.

Faktor sejarah ini berkaitan pula dengan faktor budaya masyarakat Filipina yang akrab dengan olahraga berburu dan menembak. Tingginya angka kriminal dengan menggunakan senjata disebabkan oleh banyaknya senjata yang berada di tangan yang salah.²¹ Sulitnya mendeteksi persebaran senjata ilegal menyebabkan angka pembunuhan menggunakan senjata ilegal pun masih tinggi di negara tersebut. Budaya membawa senjata ini sulit untuk dihilangkan karena sudah dimulai sejak zaman Perang Dunia II.²² Bahkan presiden Filipina saat ini

¹⁹ Kate McGeown. (2013). "The gunmakers of the Philippines" dalam *BBCNews*. Tersedia: <http://www.bbc.com/news/business-21840183> [Online]. (27 Februari 2018).

²⁰ *Ibid.*

²¹ Jason Strother. (2016). "Budaya Membawa Senjata di Filipina". Tersedia: http://kbr.id/01-2016/budaya_membawa_senjata_di_filipina/78042.html [Online]. (27 Februari 2018).

²² *Ibid.*

mengaku memiliki senjata pribadi di rumahnya karena hobinya mengoleksi senjata.

Meski pemerintah Filipina telah menegaskan hukuman bagi pemegang senjata ilegal dan pelaku kekerasan dengan menggunakan senjata ilegal, tercatat sebanyak lebih dari enam ratus ribu senjata ilegal masih tersebar di kalangan masyarakat sipil.²³ Sikap apatis pada *gunmakers* di daerah Danao untuk mengecek latar belakang pembeli senjata mereka menyebabkan para kelompok teroris di negara tersebut mudah untuk memperoleh senjata. *Gunmakers* di daerah Danao menjual senjata kepada siapapun untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari keluarganya dikarenakan rendahnya tingkat pendidikan masyarakat tersebut.²⁴ Bahkan saat diberikan larangan selama masa pemilu untuk menghentikan segala aktivitas pembuatan senjata dan pelarangan membawa senjata di muka umum tidak menghentikan para *gunmakers* ini untuk terus memproduksi.

²³ *Loc.Cit.*

²⁴ *Ibid.*

Tabel 4.1 Angka Kriminalitas di Kota-Kota di Filipina

City	Index crime	Avg / month	Crime total	Non-IC***	Population	Non-IC/ 100k mo	IC/100k /month
Davao (2014)	6,548	546	18,119	11,571	1,400,000	69	39
Sorsogon*	306	44	786	480	170,453	34	22
Legaspi*	612	87	1,625	1,013	200,180	72	44
Masbate*	344	49	1,359	1,015	93,637	145	49
Naga*	2,341	334	5,692	3,351	192,193	239	167
Cebu**	2,874	958	4,285	1,411	2,550,000	19	38

*Jan-June 2015

**Jan-March 2014

*** Non-index crimes are violations of special laws, such as those against illegal drugs and local ordinances.

Sumber: *Anonymous*, <http://gulfnews.com/news/asia/philippines/one-crime-every-80-minutes-in-davao-city-1.1660705>

Dari tabel di atas, kota Davao pada tahun 2014 mencatat angka kriminalitas tertinggi dibandingkan Cebu yang terkenal sebagai pembuat senjata terbesar kedua di dunia. Davao, yang merupakan kota wisata dan disebut sebagai kota teraman di dunia, justru menunjukkan hasil yang tidak relevan. Pada 15 Agustus 2015, terjadi kasus penembakan yang menyebabkan kematian pada seorang atlet *Mixed Martial Arts* (MMA) di Davao.²⁵ Pada 22 September 2015, terjadi kasus penculikan terhadap tiga orang asing di Pulau Samai, Davao, dan pada 14 November 2015, seorang pekerja di Hotel Grand Regal ditembak mati oleh seseorang yang tidak diketahui identitasnya di Davao's Barangay Lapu-Lapu, Disrik Agdao.²⁶

²⁵ *Anonymous*. (2016). "One crime every 80 minutes in Davao City". Tersedia: <http://gulfnews.com/news/asia/philippines/one-crime-every-80-minutes-in-davao-city-1.1660705> [Online]. (2 April 2018).

²⁶ *Ibid*.

Berdasarkan data di atas, dapat dilihat bahwa kekerasan bersenjata di Filipina tidak hanya terjadi di daerah penghasil senjata terbesar, seperti Cebu, atau di kota-kota terbelakang, seperti Luzon, namun juga menyebar ke kota Davao yang tercatat sebagai kota teraman, mengalahkan Dubai dan Abu Dhabi.²⁷ Hal ini menunjukkan bahwa persebaran senjata ilegal tidak hanya terjadi di kota-kota berkembang atau kota yang menghasilkan senjata terbesar. Senjata-senjata ilegal di Filipina diperkirakan tersebar luar di seluruh kota di Filipina.

Pada tahun 2015-2016, banyak ditemukan kasus penyelundupan senjata ke Filipina. Bulan Agustus 2016, ditemukan SALW yang diselundupkan ke Filipina dari Amerika Serikat menggunakan *Balikbayan* atau konteiner pengangkut barang yang digunakan untuk mengirimkan barang dari luar negeri ke Filipina, berupa senjata berkaliber tinggi—sepaket senjata M16.²⁸ Sementara pada bulan Maret 2016, ditemukan bahwa sejak bulan Juni 2015 penyelundupan SALW secara ilegal dilakukan melalui impor barang-barang jadi, seperti televisi, sepeda motor Harley, kacamata malam, dan benda-benda jadi lainnya.²⁹ Pada kedua kasus di atas, penyelundupan SALW terjadi di pelabuhan barang yang menjadi pusat aktivitas ekspor-impor Filipina. Kondisi geografis Filipina sebagai negara kepulauan menjadi kelemahan negara ini dalam bidang keamanan karena dapat dimanfaatkan negara-negara di dunia, seperti Amerika Serikat, untuk melakukan penyelundupan, sekaligus digunakan oleh aktor-aktor dalam negeri untuk menyelundupkan SALW ke negara-negara lain di Asia.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Tina G. Santos. (2016). “‘Balikbayan’ boxes being used to smuggle guns”. Tersedia: <http://globalnation.inquirer.net/142963/balikbayan-boxes-being-used-to-smuggle-guns> [Online]. (12 Juni 17).

²⁹ Evelyn Macairan. (2016). “BOC verifying gun smuggling through appliance”. Tersedia: <http://www.philstar.com/headlines/2016/03/04/1559254/boc-verifying-gun-smuggling-through-appliances> [Online]. (13 Juni 2017).

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, *arms smuggling* yang dilakukan dari Filipina dilakukan oleh kelompok separatisme di negara tersebut. Selain kelompok separatisme, aktor lainnya yang melakukan aksi penyelundupan senjata adalah anak dari pemilik industri senjata di Filipina, Mark Louie Mendoza.³⁰ Metode yang digunakan adalah dengan menyelundupkan senjata-senjata tersebut melalui *balikbayan*, dengan merakit ulang senjata yang dilarang diekspor oleh pemerintah Filipina menjadi senjata seperti *handgun* dan *rifle*. Cara ini berhasil mengelabui pengecekan hukum sejak tahun 2011 untuk dikirimkan ke Malaysia dan Thailand yang memiliki masalah penjagaan perbatasan yang lemah. Senjata-senjata yang diselundupkan oleh Mark Louie Mendoza dicurigai berhasil sampai ke tangan para kelompok teroris ISIS.³¹ Hal ini menyimpulkan bahwa dasar-dasar hukum yang ditetapkan pemerintah Filipina dalam memberikan lisensi resmi pengoperasian industri senjata di Filipina tidak berjalan efektif karena berbalik menjadi aktor *arms smuggling*.

Pada tahun 2016 juga, Amerika Serikat yang menjadi pemasok utama SALW di Filipina menghentikan ekspor 26.000 senjata yang ditujukan untuk angkatan militer Filipina dengan alasan kemanusiaan.³² Dalam berita yang sama disebutkan bahwa hal ini menyebabkan pemerintah Filipina marah dan kecewa terhadap Amerika Serikat dan berencana untuk mengalihkan bisnis senjata dengan Rusia atau China. Dengan masuknya aktor baru sebagai pemasok senjata ke Filipina, sangat mungkin terjadinya peningkatan jumlah *arms smuggling* dari

³⁰ Babe G. Romualdez. (2017). "Arms smuggler nabbed through cooperation between US, Philippines authorities". Tersedia: <http://www.philstar.com/business/2017/06/20/1711665/arms-smugglers-nabbed-through-cooperation-between-us-philippines> [Online]. (30 Oktober 2017).

³¹ *Ibid.*

³² Ervan Hardoko (Ed.). (2016). "AS Tunda Penjualan 26.000 Pucuk Senjata ke Filipina, Duterte Berang". Tersedia: <http://internasional.kompas.com/read/2016/11/03/19191281/as.tunda.penjualan.26.000.pucuk.senjata.ke.filipina.duterte.berang> [Online]. (14 Juni 2017).

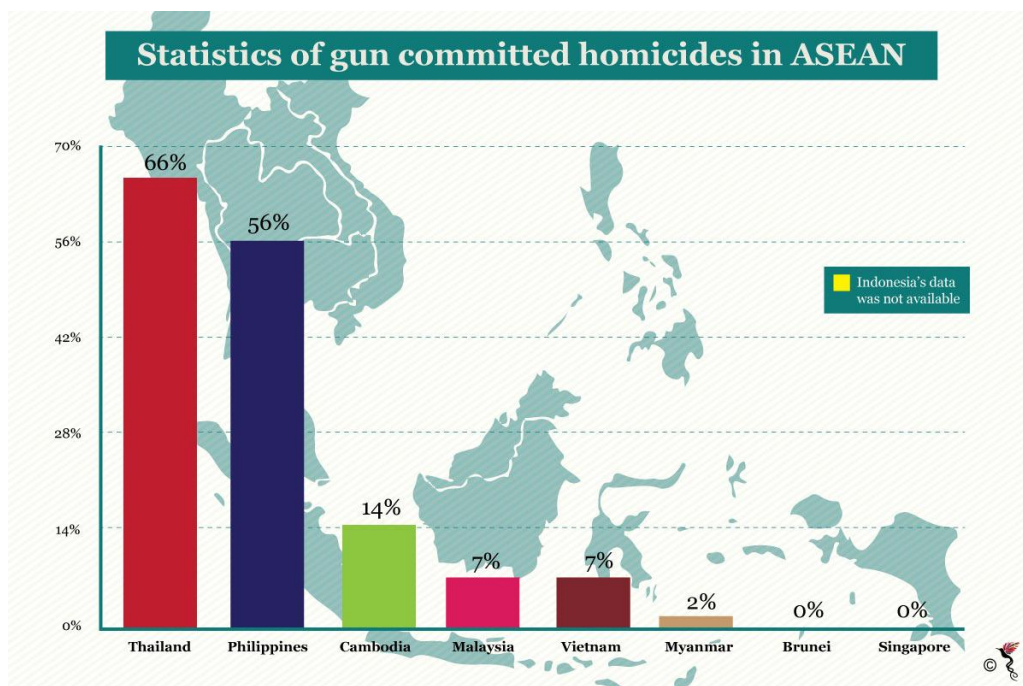
kedua negara tersebut di Filipina karena selama ini aktivitas *arms smuggling* di Filipina disponsori oleh Amerika Serikat.

Kejahatan transnasional menjadi ancaman yang muncul akibat kemajuan zaman. Globalisasi dan transnasionalisme merupakan wadah utama perkembangan kejahatan lintas batas ini. Kemajuan yang kemudian membuat segalanya menjadi tak terukur dan tak terduga. Sulit untuk kemudian mendeteksi maksud kerja sama antara satu negara dengan negara lain, apakah murni kerja sama atau ada maksud terselubung di balik kerja sama tersebut. Kerja sama Filipina dan Amerika Serikat dalam ekspor dan impor SALW salah satunya. Sejak tahun 2005 hingga 2010, Filipina menjadi negara pengekspor SALW terbesar ke Amerika Utara, Asia Tenggara, Timur Tengah, dan Afrika.³³ Jumlah keuntungan yang didapatkan Filipina dari penjualan senjata ini menjadi salah satu penopang perekonomian Filipina dan tercatat bahwa jumlah SALW yang dijual Filipina ke negara-negara lain berasal dari pasar gelap, bukan hanya dari industri SALW legal di Filipina.³⁴ Aktivitas penyelundupan SALW ilegal ini biasa dilindungi oleh pemerintah dan aktor hukum di Filipina yang memudahkan jalan para penyelundup ilegal untuk memasok SALW ke Filipina.

³³ Ed Quitarano. (2013). "Illicit Gun Trade Thriving in Philippines". Tersedia: <http://opinion.inquirer.net/44717/illicit-gun-trade-thriving-in-philippines> [Online]. (17 Mei 2017).

³⁴ *Ibid.*

Gambar 4.1 Angka Bunuh Diri Menggunakan Senjata Api di ASEAN



Sumber: Swaroopini Nair. <https://theaseanpost.com/article/asean-hopes-dodge-bullet>

Tabel di atas menunjukkan angka bunuh diri menggunakan senjata di Asia Tenggara. Filipina menempati posisi kedua setelah Thailand, di mana angka ini semakin meningkat sejak Presiden Rodrigo Duterte naik menggantikan Benigno Aquino III, di mana total sebanyak 3.9 juta senjata, baik berlisensi maupun tidak berlisensi, tersebar di Filipina, dengan 160.760 sampai 610.000 di antaranya termasuk senjata ilegal.³⁵ Penyebab meningkatnya angka persebaran senjata di Filipina adalah fokus dari Duterte yang lebih berfokus pada penanganan *drugs trafficking* di Filipina dan juga disebabkan faktor pribadi Duterte di mana presiden Filipina ini merupakan kolektor senjata.

³⁵ Swaroopini Nair. (2017). "ASEAN hopes to dodge a bullet". Tersedia: <https://theaseanpost.com/article/asean-hopes-dodge-bullet> [Online]. (2 April 2018).

4.3 Ratifikasi Perjanjian *Arms Trade Treaty*

Persebaran senjata ilegal di Filipina, berdasarkan data-data di atas, cukup tinggi. Hal tersebut mendorong pemerintahan Filipina untuk melakukan kerja sama internasional terkait masalah penanganan senjata ilegal. Salah satu kerja sama internasional yang ditandatangani oleh pemerintah Filipina adalah *Arms Trade Treaty* (ATT). Sejak diajukan hingga saat ini, total sebanyak seratus tiga puluh negara menandatangani perjanjian tersebut dengan sembilan puluh negara yang meratifikasi.³⁶

Sejak awal mula kerja sama atau perjanjian ini dikemukakan pada tahun 2006, Filipina telah aktif ikut serta dalam proses negosiasi dan penyusunannya, dan pada 25 September 2013, Filipina menjadi negara di kawasan Asia Tenggara pertama yang menandatangani ATT.³⁷ Besarnya minat pemerintah Filipina dalam mendukung ATT ini menunjukkan besarnya keinginan pemerintah Filipina untuk mengontrol persebaran senjata di negaranya. Adapun tujuan dari ATT adalah untuk mengatur perdagangan senjata konvensional dan mencegah serta mengurangi senjata ilegal melalui standar internasional yang ditetapkan dalam mengatur transfer senjata.³⁸

Penandatanganan ATT ini dilakukan pada tahun yang sama dengan diamandemennya kebijakan *RA No. 10591*. Selain untuk mengontrol persebaran senjata ilegal di negara tersebut, tujuan Filipina yang lebih

³⁶ UNODA. "The Arms Trade Treaty". Tersedia: <https://www.un.org/disarmament/att/> [Online]. (29 Mei 2018).

³⁷ Philippines Statement. (2016). "Proposed Philippines Statement: On the Occasion of the Second Conference of States Parties to the Arms Trade Treaty".

³⁸ ATT Secretariat. "The Arms Trade Treaty". Tersedia: <http://www.thearmstradetreaty.org/index.php/en/> [Online]. (29 Mei 2018).

besar dalam keikutsertaannya pada perjanjian ATT adalah untuk menciptakan keamanan dan perdamaian di dunia internasional.³⁹ Penyusunan perjanjian internasional ini dilatarbelakangi oleh konflik bersenjata yang terjadi di kalangan masyarakat sipil yang menimbulkan ketidakamanan dan mengancam *human security*, yang disebabkan oleh banyaknya penyelundupan senjata. Di antara negara-negara yang meratifikasi perjanjian ATT, Filipina merupakan salah satu negara yang melakukan ratifikasi perjanjian internasional ini, yakni dalam kebijakan RA No. 10591.

Tercatat bahwa penyelundupan senjata biasanya ditujukan untuk negara-negara berkonflik, seperti Afrika. Konflik bersenjata selalu menyebabkan kematian maupun cedera. Misalnya di Kongo angka kematian sejak tahun 1998 mencapai angka 3,8 juta jiwa, tahun 2003 tercatat sebanyak 100.000 orang meninggal di Irak dan 345.000-385.000 kemungkinan kematian di Darfur, Sudan, sejak Februari 2003.⁴⁰ Tingginya angka kematian di negara-negara rawan konflik ini tidak hanya disebabkan oleh kematian yang diakibatkan oleh senjata, namun juga disebabkan oleh penyakit dan faktor lainnya.⁴¹

Konflik bersenjata tidak hanya menyebabkan kematian dan cedera, namun juga mengancam *human security*. Ketika terjadi konflik bersenjata yang berkepanjangan, seperti di Kongo, Sudan, dan Suriah, kehidupan masyarakat di negara tersebut juga akan terpengaruh. Konflik

³⁹ Department of Foreign Affairs. (2013). "Philippines Signs Historic Global Arms Trade Treaty". Tersedia: <https://www.dfa.gov.ph/phl-embassies-and-consulates-news/891-philippines-signs-historic-global-arms-trade-treaty> [Online]. (29 Mei 2018).

⁴⁰ Keith Krause dan David Mutimer. (2005). "Small Arms Survey", *Introduction*, hal. 2.

⁴¹ *Ibid*, hal. 3.

mengakibatkan akses ke sekolah dan layanan kesehatan terhambat, menghambat akses untuk memperoleh makanan dan tempat tinggal yang layak, serta menyebabkan kerusakan infrastruktur. Kondisi konflik tidak pernah mengizinkan masyarakatnya untuk mendapatkan kehidupan yang layak. Bantuan kemanusiaan pun tidak membantu banyak untuk mereka. Tingkat insekuritas menjadi tinggi dan angka harapan hidup menurun drastis.

Akibat yang ditimbulkan dari konflik bersenjata tidak hanya *direct* atau langsung, namun juga *indirect*—tidak langsung. Konflik bersenjata biasanya menyebabkan kematian akibat SALW, dan tercatat pada tahun 2005 sekitar enam puluh sampai sembilan puluh persen kematian disebabkan oleh SALW.⁴² Kematian tersebut termasuk *direct death* dari konflik bersenjata. Selain itu, seperti telah dijelaskan sebelumnya, konflik bersenjata juga mengakibatkan kelaparan dan penyakit mematikan yang tidak dapat disembuhkan karena akses terhadap kesehatan terbatas atau tidak ada sama sekali, sehingga menyebabkan *indirect death*.⁴³

SALW pada hakikatnya bebas dimiliki oleh masyarakat sipil yang memiliki izin resmi dan juga bebas dimiliki oleh aparat keamanan negara. Namun dalam beberapa negara dengan kontrol yang rendah, SALW dapat dengan mudah jatuh ke tangan orang yang salah dan menyebabkan konflik berkepanjangan yang mengancam *human security* dan *human development* suatu negara. Pasokan SALW terhadap negara-negara ini berasal dari berbagai negara, mulai dari Amerika Serikat, Italia, Brazil, Jerman, Belgia,

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

Rusia, dan China, yang pada tahun 2002 tercatat sebagai pengekspor SALW terbesar.⁴⁴

Tabel 4.2 Penyebab Kematian di Dunia Tahun 2000

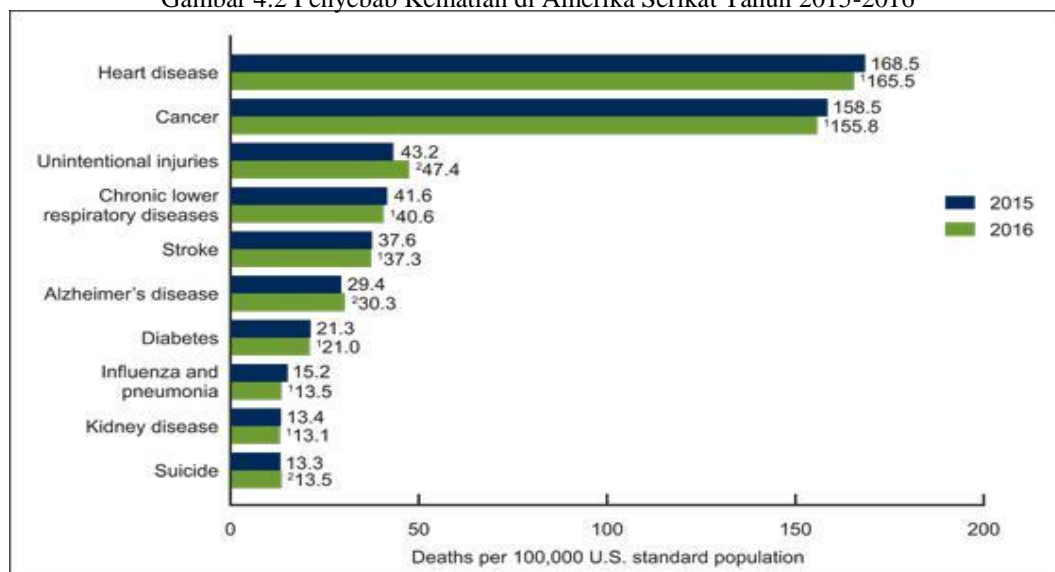
Penyebab Kematian	Perkiraan Global
Bencana Alam	55.000
Perang	310.000
Pembunuhan	520.000
Bunuh Diri	815.000
Penyakit Mematikan	17.777.000

Sumber: Thomas Jackson dkk, *Who Takes the Bullet*

Berdasarkan tabel di atas, pada tahun 2000 tercatat bahwa angka kematian terbesar bukan disebabkan oleh konflik bersenjata, melainkan penyakit-penyakit yang tidak dapat disembuhkan. Bahkan perang menduduki posisi yang lebih rendah dibandingkan bunuh diri dan pembunuhan.

⁴⁴ Small Arms Survey. (2005). "Reaching for the Big Picture: An Update on Small Arms Transfers", hal. 3.

Gambar 4.2 Penyebab Kematian di Amerika Serikat Tahun 2015-2016



Sumber: Kenneth D. Kochanek, M.A., Sherry L. Murphy, B.S., Jiaquan Xu, M.D., and Elizabeth Arias, <https://www.cdc.gov/nchs/products/databriefs/db293.htm>

Pada tabel di atas, kembali tercatat bahwa penyebab kematian terbesar di Amerika Serikat pada tahun 2015-2016 bukan disebabkan oleh kekerasan bersenjata, namun karena berbagai penyakit mematikan, seperti kanker dan penyakit jantung.

Dari kedua tabel di atas, terlihat bahwa SALW bukan merupakan penyebab utama kematian terbesar di dunia. Penyakit-penyakit yang tidak dapat disembuhkan yang justru menjadi penyebab kematian terbesar di dunia. Akan tetapi, konflik yang melibatkan senjata bukan merupakan konflik yang remeh. Seseorang yang memiliki senjata tentunya akan lebih berbahaya dibandingkan orang yang tidak memiliki senjata, di mana pisau tentunya lebih berbahaya

dibandingkan tinjauan dan senjata api lebih berbahaya dibandingkan pisau.⁴⁵

Peran SALW, meski bukan sebagai penyebab kematian terbesar di dunia, tetap memiliki akibat yang besar bagi *human rights* dan *human development* suatu negara. SALW di negara berkembang biasanya lebih berbahaya dibandingkan di negara berkembang dikarenakan oleh kurangnya kebijakan yang mengatur atau masih rendahnya sumber daya dalam menangani kekerasan di negara berkembang.⁴⁶

Besarnya pengaruh konflik bersenjata dalam mengancam keamanan dan perdamaian di dunia internasional ini yang mendorong negara-negara, salah satunya Filipina, untuk membuat perjanjian internasional yang mengatur arus perdagangan senjata bernama ATT ini. Dengan diaturnya penjualan senjata-senjata dalam ATT, keamanan dan perdamaian internasional diharapkan dapat dicapai. Perjanjian ini juga dibuat untuk mencegah senjata ilegal tersebar di kalangan masyarakat luas dan juga mencegah terjadinya konflik bersenjata yang sangat mungkin terjadi akibat persebaran senjata ilegal tersebut.

⁴⁵ Jackson T., N. Marsh, T. Owen and A. Thurin. (2005). *Who Takes the Bullet?*. "Understanding the Issue no. 3/2005", hal. 13. Oslo: Norwegian Church Aid.

⁴⁶ *Ibid*, hal. 14.

BAB V

IMPLEMENTASI *REPUBLIC ACT NO. 10591* DI FILIPINA DALAM MENGURANGI PERSEBARAN SENJATA

Pada Bab V ini, penulis akan menjelaskan mengenai implementasi kebijakan *RA No. 10591* dalam upayanya mengurangi persebaran senjata ilegal di kalangan masyarakat sipil Filipina. Untuk menjelaskannya penulis menggunakan dan mengaplikasikan konsep *Policy Implementation* milik Mazmanian dan Sabatier.

Terdapat tiga variabel yang akan digunakan untuk menganalisa implementasi kebijakan ini, di mana variabel pertama adalah *Tractability of Problem*, di mana penulis akan menjabarkan teknis-teknis upaya penanganan senjata ilegal yang dilakukan dan dihadapi oleh pemerintah Filipina, mulai dari jumlah target sasaran hingga perubahan perilaku yang diharapkan terhadap masyarakat sipil. Variabel kedua adalah *Ability of Statute to Structure Implementation*, di mana penulis akan menjabarkan masalah maupun dukungan yang diperoleh PNP selaku pelaksana implementasi kebijakan dari pemerintah atau badan-badan pemerintahan di atasnya. Variabel terakhir adalah *Nonstatutory Variables Affecting Implementation*, di mana penulis akan menjabarkan mengenai kondisi di pemerintahan, seperti kondisi sosial dan ekonomi masyarakat, dukungan publik Filipina dan target sasaran, maupun kemampuan dari pemimpin PNP sendiri dalam melaksanakan tugasnya.

5.1 Tractability of the Problems

Tractability of the Problems merupakan variabel pertama dari konsep *Policy Implementation* milik Mazmanian dan Sabatier. Pada variabel pertama ini dijelaskan mengenai tingkat kesulitan suatu masalah untuk diatasi. Kebijakan RA No. 10591 merupakan hasil amandemen beberapa kebijakan sebelumnya, yang memiliki tujuan yang sama, yakni mengurangi bahkan menghilangkan jumlah persebaran senjata ilegal di Filipina. Kebijakan tersebut telah ada sejak tahun 1983 dan terus diperbaiki hingga saat ini, yang menunjukkan bahwa penanganan persebaran senjata ilegal adalah hal yang tidak mudah untuk diselesaikan. Terdapat empat indikator yang akan menjelaskan bagaimana suatu masalah dapat dinilai mudah atau sulit.

5.1.1 Technical Difficulties

Technical Difficulties merupakan indikator pertama yang menjelaskan mengenai kesulitan-kesulitan teknis yang dihadapi agen implementasi selama proses implementasi suatu kebijakan. Semakin banyak kesulitan teknis yang dihadapi, semakin besar dana dan teknologi yang diperlukan untuk menangani masalah tersebut dan semakin sulit pula mencapai tujuan akhir dari suatu kebijakan karena banyaknya hambatan yang menghadang.

Implementasi RA No. 10591 dilakukan secara penuh oleh PNP. Ketika RA No. 9516 diamandemen menjadi RA No. 10591, terdapat beberapa perubahan yang diinginkan, terutama terhadap senjata yang belum terdaftar atau lisensi senjata milik masyarakat sipil yang telah habis masa berlakunya. Untuk senjata-senjata tersebut, dalam waktu enam bulan sejak RA No.

10591 disetujui dan diumumkan kepada masyarakat Filipina, harus mendaftarkan atau memperbaharui lisensi terhadap senjata yang dimiliki masyarakat sipil dan jika melewati masa enam bulan akan dikenakan biaya registrasi.¹

Untuk memastikan berita tersebut tersebar ke seluruh masyarakat sipil, PNP dibantu oleh FEO dan CSG secara intensif akan mengadakan kampanye kepada masyarakat sipil di seluruh Filipina mengenai kebijakan baru tersebut.² Bentuk kampanye yang dilakukan PNP sejak tahun 2013 hingga 2016 adalah dengan melakukan *Oplan Katok*.

Berbagai teknis implementasi tersebut dilakukan PNP untuk mencapai tujuan dari RA No. 10591. Teknis penyelesaian masalah ini bisa dikatakan sulit karena memakan biaya yang besar serta tenaga yang tidak sedikit. Mengadakan kampanye secara berkala selama enam bulan pertama sejak RA No. 10591 diresmikan, menggantikan RA No. 9516, PNP beserta FEO dan CSG berkeliling dari satu rumah ke rumah lainnya, dari satu provinsi ke provinsi lain. *Oplan Katok* merupakan bentuk kampanye yang dilakukan PNP dan badan di bawahnya dengan mendatangi alamat-alamat yang tercatat di *database* FEO sebagai pemegang senjata dengan izin atau lisensi yang sudah kadaluarsa.

Tercatat sejak Desember 2012 hingga pertengahan 2014, sudah sebanyak 524.000 pemegang senjata yang didatangi PNP, dengan 129.210

¹ Official Gazette. (2013). "Implementing Rules and Regulations of Republic Act No. 10591". Tersedia: <http://www.officialgazette.gov.ph/2013/12/07/implementing-rules-and-regulations-of-republic-act-no-10591/> [Online]. (22 April 2018).

² *Ibid.*

alamat di antaranya bersifat fiktif atau palsu.³ Dari data tersebut, terlihat bahwa tenaga, waktu, serta dana yang dilakukan untuk mengimplementasikan *RA No. 10591* tidak sedikit. Tidak sedikitnya data palsu yang masuk ke *database* FEO menunjukkan lemahnya kontrol PNP maupun FEO dalam melakukan registrasi senjata atau pemberian lisensi. Hal ini menandakan masih banyaknya senjata ilegal yang tersebar di kalangan masyarakat sipil Filipina yang memiliki lisensi tidak resmi.

Tujuan *Oplan Katok*, selain untuk mengkampanyekan bentuk implementasi *RA No. 10591*, juga untuk mempermudah masyarakat dalam meregistrasi ulang lisensi senjata api yang mereka miliki. Kunjungan *door-to-door* ini dilakukan PNP, FEO dan CSG agar masyarakat sipil yang ingin mendaftarkan senjatanya atau memperpanjang izin lisensinya tidak perlu repot-repot datang ke kantor PNP.

Selain *Oplan Katok*, program lainnya yang diterapkan PNP-FEO adalah *License to Own and Possess Firearms* (LTOPF). Program LTOPF ini diterjunkan untuk memberi kesempatan pada masyarakat pemegang senjata dan izin lisensi yang telah habis masa berlakunya untuk mendaftarkan atau memperbaharui izin lisensinya. Program ini diterjunkan untuk masyarakat yang tidak terjamah di program *Oplan Katok*.

Program LTOPF diharapkan dapat mendorong *gunholders* untuk mendaftarkan senjatanya secara *online* maupun *offline* di kantor PNP. Sebelum *RA No. 10591* diimplementasikan, tercatat sebanyak 1.747.775 senjata teregistrasi di data PNP-FEO, dengan 824.679 orang pemegang

³ Bebot Sison Jr. dan Cecille Suerte Felipe. (2014). "PNP to implement final gun amnesty next month". Tersedia: <https://www.philstar.com/headlines/2014/06/11/1333437/pnp-implement-final-gun-amnesty-next-month> [Online]. (22 April 2018).

senjata.⁴ Sayangnya, empat tahun sejak *Oplan Katok* dan LTOPF dijalankan, hanya 489.838 atau dua puluh delapan persen dari 824.679 pemilik senjata yang mendaftarkan atau memperbaharui izin lisensinya, sementara sisanya masih belum memperbaharui izin kepemilikan senjata mereka.⁵

Dengan teknis-teknis di atas, PNP beserta FEO dan CSG masih belum menemukan titik terang dalam mencapai tujuan dari RA No. 10591. Berbagai program dan bentuk implementasi yang dilakukan PNP dan badan-badan yang berhubungan dengan *firearms* termasuk sulit karena memerlukan dana yang tidak sedikit dan waktu serta tenaga yang banyak. Selain itu, data yang digunakan PNP hanya berdasarkan *database* yang dimiliki badan tersebut, di mana data-data tersebut tidak semuanya akurat dan beberapa bahkan tidak *update* sehingga perubahan alamat atau status kematian pemilik senjata tidak tercatat di *database* PNP dan FEO, yang menyebabkan terhambatnya kampanye maupun informasi pembaharuan lisensi terhadap senjata-senjata yang saat ini tidak diketahui keberadaannya.

Teknis-teknis atau masalah-masalah yang dihadapi PNP selama proses implelementasi tersebut tidaklah mudah. Sulitnya mendeteksi persebaran senjata secara keseluruhan menyebabkan PNP harus meraba-raba jumlah senjata ilegal yang tersebar di negara tersebut. Sulitnya masalah yang dihadapi inipun menyebabkan PNP kesulitan untuk mencapai tujuan dari RA

⁴ Ryan Ponce Pacpaco. (2017). "PNP issuing provisional LTOPF to responsible gunholders". Tersedia: <http://www.journal.com.ph/news/nation/pnp-issuing-provisional-ltopf-to-responsible-gunholders> [Online]. (22 April 2018).

⁵ *Ibid.*

No. 10591, yakni mengontrol persebaran senjata ilegal dan kekerasan bersenjata.

5.1.2 Diversity of Target Group Behavior

Indikator ini menjelaskan tentang keberagaman kelompok sasaran yang diruju oleh suatu kebijakan. Semakin kecil lingkup masyarakat yang menjadi target sasaran, akan semakin mudah bagi agen impelentasi untu mencapai tujuan dari suatu kebijakan. Sebaliknya, semakin besar darn beragam target sasaran yang dituju, maka semakin sulit pula bagi agen implementasi untuk meraih seluruh target sasarannya. Dengan semakin beragamnya juga target sasaran suatu kebijakan, pendekatan yang dilakukan untuk mendekati satu kelompok dengan kelompok yang lainnya akan berbeda.

Republic Act No. 10591 ditujukan untuk masyarakat sipil yang memegang hak kepemilikan SALW maupun masyarakat yang tidak memiliki izin kepemilikan SALW namun memilikinya secara ilegal. Target sasaran dari kebijakan ini sangat beragam, mulai dari pejabat pemerintah, kelompok militer, konglomerat, masyarakat menengah atas hingga masyarakat menengah ke bawah.

Sulit untuk kemudian mengidentifikasi masyarakat yang memegang senjata legal atau ilegal karena adanya kebebasan kepemilikan senjata maupun membawa senjata ke tempat umum, sesuai yang tertera dalam *RA No. 10591*. Beragamnya target sasaran dalam *RA No. 10591* juga menjadi salah satu penyebab sulitnya menangani persebaran senjata ilegal di

Filipina. Masih banyaknya kelompok terorisme di Filipina, mulai dari ASG, MILF, NPA, dan kelompok-kelompok lainnya, menyebabkan masalah ini menjadi semakin sulit diatasi dan semakin serius.

Pada indikator sebelumnya, berbagai teknis telah dilakukan PNP dan FEO untuk mengantisipasi persebaran senjata ilegal. Sayangnya, cara tersebut tidak berjalan sesuai keinginan karena PNP dan FEO menemukan banyaknya persebaran lisensi palsu atau disebut juga *Permit to Carry Firearms Outside Residence* (PTCFOR).⁶ Banyak dari masyarakat sipil yang membawa lisensi palsu tersebut dan menyebabkan semakin tidak terdatanya senjata-senjata ilegal yang tersebar di Filipina. PNP bahkan menemukan sebanyak seribu senjata AK-47 hilang dan berakhir jatuh ke tangan anggota *New People's Army* (NPA) akibat beredarnya PTCFOR palsu.⁷

Sebanyak 1,7 juta senjata tersebar di Filipina. Total tersebut masih merupakan total senjata yang tercatat di *database* PNP dan FEO. Berdasarkan data tersebut, dapat disimpulkan bahwa jumlah tersebut adalah jumlah yang tercatat secara resmi atau legal, dan jumlah tersebut adalah jumlah yang terdata sebelum *RA No. 10591* diimplementasikan.

Total persebaran senjata ilegal di Filipina hingga saat ini belum menemukan angka yang tepat. Sejak tahun 2012, diduga jumlah senjata ilegal yang tersebar di kalangan masyarakat sipil sebanyak 610.000, dan terus bertambah setiap tahunnya.⁸ Sulitnya mendeteksi persebaran senjata

⁶ Bebot Sison Jr. dan Cecille Suerte Felipe, *Op.Cit.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Matt Schroeder, *Op.Cit.* (22 April 2018).

ilegal ini juga disebabkan karena izin kebebasan memiliki maupun membawa senjata di tempat umum.

Dalam konstitusinya, tepatnya dalam *RA No. 10591*, tertulis dengan jelas siapa saja yang diizinkan memiliki senjata api. Pada *Article II: Ownership and Possession of Firearms*, Section 7, tertulis bahwa izin membawa senjata keluar dari rumah memerlukan izin resmi dari PNP kepada individu yang *qualified* di mana individu tersebut terancam kehidupan sehari-harinya karena pekerjaan atau bisnis yang dijalannya dan memang berhasil menunjukkan kepada PNP bahwa kehidupannya terancam untuk mengajukan izin membawa senjata ke tempat umum.⁹ Terdapat banyak pekerjaan yang dapat mengancam kehidupan seorang individu dan menempatkannya pada posisi yang bahaya. Dalam *RA No. 10591*, pekerjaan yang termasuk dalam daftar pekerjaan yang menimbulkan bahaya dan mengancam keamanan kehidupan individu di Filipina adalah *Members of the Philippine Bar; Certified Public Accountant; Accredited Media Practitioners; Cashiers, Bank Tellers; Priests, Ministers, Rabbi, Imams; Physicians and Nurses; Engineers; dan Businessmen*.¹⁰

Dengan adanya izin kepemilikan senjata kepada beberapa masyarakat dengan profesi yang tertulis di *RA No. 10591*, semakin memperluas kesempatan bagi masyarakat sipil untuk memiliki senjata secara ilegal. PNP akan kesulitan untuk membedakan masyarakat berdasarkan profesinya tanpa terlebih dahulu mengecek kartu identitas mereka.

⁹ Republic Act No. 10591, Article II Ownership and Possession of Firearms, Section 7.

¹⁰ *Ibid.*

Beragamnya target sasaran dari kebijakan ini menjadi salah satu alasan sulitnya mengatasi atau menyelesaikan masalah persebaran *illicit firearms* di Filipina. Dengan bervariasinya target sasaran, akan sulit bagi PNP selaku pelaksana implementasi kebijakan untuk mencari cara atau pendekatan terhadap target sasaran karena pendekatan untuk satu orang dengan orang yang lainnya akan berbeda.

5.1.3 Target Group as Percentage of the Population

Target Group as Percentage of the Population merupakan indikator ketiga dari variabel pertama yang menjelaskan mengenai berapa besar persentase dari target sasaran suatu kebijakan dari total keseluruhan populasi di suatu negara. Indikator ini berkaitan pula dengan indikator sebelumnya, yakni *Diversity of Target Group*.

Gambar 5.1 Grafik Populasi Penduduk Filipina



Sumber: <https://tradingeconomics.com/philippines/population?continent=g20>

Berdasarkan tabel di atas, tercatat jumlah populasi di Filipina mencapai angka 98.48 juta jiwa pada tahun 2013 dan meningkat menjadi 103.3 juta jiwa pada tahun 2016. Dari grafik tersebut terlihat bahwa jumlah penduduk di negara tersebut terus meningkat setiap tahunnya.

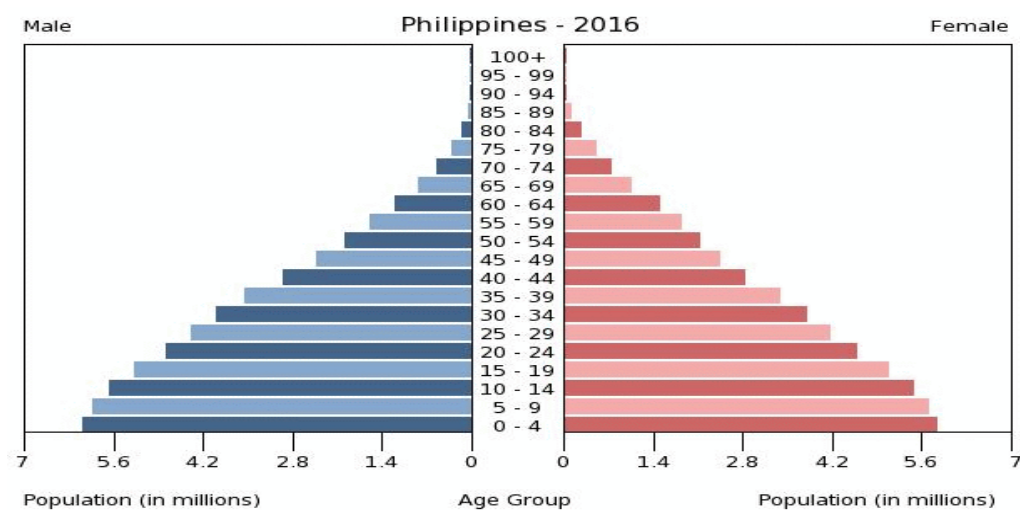
Dari 98.48 juta jiwa, sebanyak 1.7 juta senjata tercatat di *database* PNP-FEO dengan pemilik senjata sebanyak lebih dari delapan ratus ribu jiwa. Dari 1.7 juta senjata yang teregistrasi ini, sebanyak 69.85% kepemilikan senjata ini berada di tangan masyarakat sipil sementara sisanya dimiliki oleh pegawai pemerintah, militer, dan kepolisian Filipina.¹¹ Data tersebut merupakan data tahun 2008 yang terus bertahan hingga tahun 2013 karena PNP-FEO tidak memperoleh data yang jelas mengenai persebaran *illicit firearms* di Filipina, terutama di kalangan masyarakat sipil dan di tangan kelompok-kelompok terorisme.

Berdasarkan *RA No. 10591*, target sasaran kebijakan tersebut adalah masyarakat sipil Filipina yang memenuhi kriteria untuk memiliki senjata, yakni berusia 21 tahu, warga negara Filipina, telah memiliki pekerjaan dan mampu membayar pajak, serta sehat jasmani-rohani dan bebas dari segala kasus kejahatan maupun bebas narkoba.¹² Dari kategori tersebut, dapat dikerucutkan target sasaran *RA No. 10591* oleh PNP-FEO.

¹¹ Jennifer Santiago Oreta. (2011). *Gun Proliferation & Violence: Complicating Conflict Dynamics & Peace Bulidung*, Chapter 2: The State of Affairs: Gun Proliferation in the Philippines, hal. 9. UNDP Philippines.

¹² Republic Act No. 10591, Article II Section 4.

Gambar 5.2 Grafik Populasi Penduduk Filipina berdasarkan Usia dan Gender



Sumber: CIA World Factbook dalam
https://www.indexmundi.com/philippines/age_structure.html

Dari diagram di atas, dapat dilihat bahwa kategori usia 20-24 tahun hingga 65 tahun ke atas mencapai 57.45 persen total keseluruhan populasi Filipina.¹³ Berdasarkan syarat dan kriteria yang tertulis dalam RA No. 10591 dalam izin kepemilikan senjata terhadap masyarakat sipil, target sasaran PNP-FEO mencapai lebih dari setengah keseluruhan populasi yang ada di negara tersebut.

Sayangnya, pergerakan *illicit firearms* yang tidak terdeteksi dan sulitnya membedakan senjata legal atau ilegal yang ada di tangan masyarakat, mempersulit PNP-FEO untuk menyelesaikan masalah ini. Izin membawa senjata di tempat umum dan banyaknya *fake* PTCFOR yang beredar semakin mempersulit pergerakan PNP-FEO untuk memberantas senjata-senjata ilegal di Filipina.

¹³ CIA World Factbook. (2018). Tersedia: https://www.indexmundi.com/philippines/age_structure.html [Online]. (23 April 2018).

Selain itu, pada tahun 2016, PNP dan AFP terlibat konflik dengan beberapa kelompok terorisme di Filipina dan dari hasil konflik tersebut PNP menangkap anak-anak di bawah umur yang ikut berkonflik dengan mengangkat senjata.¹⁴ Berdasarkan kejadian tersebut, target sasaran PNP bukan hanya penduduk berusia 21 tahun ke atas saja, melainkan anak-anak di bawah umur yang kemungkinan besar menjadi anggota dari kelompok-kelompok separatisme yang dipersenjatai dengan senjata hasil curian atau hasil membeli di pasar gelap.

Semakin besarnya persentase dari target sasaran dari kebijakan *RA No. 10591* ini menyebabkan semakin sulitnya pelaksana implementasi kebijakan untuk menyelesaikan masalah persebaran *illicit firearms* di Filipina. Target sasaran PNP tidak hanya masyarakat sipil yang berusia di atas 21 tahun, namun bisa dikatakan hampir seluruh warga negara Filipina. Besarnya persentase target sasaran dari keseluruhan populasi penduduk di Filipina ini menjadi penyebab sulitnya mencapai tujuan dari *RA No. 10591*.

5.1.4 Extent of Behavioral Change Required

Indikator keempat ini menjelaskan mengenai perubahan perilaku yang diharapkan dari implementasi suatu kebijakan. Tujuan dibuatnya suatu kebijakan tentunya adalah menyelesaikan suatu masalah dengan mengubah perilaku target sasaran. Jika perubahan yang diinginkan dari suatu kebijakan kecil, lebih mudah untuk mencapai tujuan dari kebijakan tersebut. Namun

¹⁴ Nocole-Anne C. Lagrimas, *Op.Cit.*

sebaliknya, semakin besar perubahan perilaku yang diharapkan dari target sasaran akan semakin sulit untuk kemudian mencapai tujuan tersebut.

Implementasi *RA No. 10591* diharapkan dapat mengubah perilaku masyarakat sipil dalam membantu pemerintah mencapai tujuan dari kebijakan tersebut, yakni berkurangnya persebaran senjata ilegal di kalangan masyarakat sipil dan perubahan perilaku masyarakat yang mendukung tujuan kebijakan tersebut. Persebaran senjata ilegal dan banyaknya kasus kekerasan bersenjata yang mengikutinya sering kali mendorong masyarakat untuk meminta pemerintah agar menghentikan izin membawa senjata ke tempat umum.¹⁵ Sayangnya protes tersebut belum ditindaklanjuti dengan alasan pertahanan diri. Sebagaimana *RA No. 10591* dibuat, izin kepemilikan senjata terhadap masyarakat sipil diberikan memang dengan alasan *human security*, terutama untuk melindungi diri sendiri dari berbagai ancaman.

Perubahan perilaku yang diinginkan *RA No. 10591* ini cukup besar. Dengan budaya dan hobi dalam olahraga menembak yang telah mengalir dalam darah seluruh masyarakat Filipina, ditambah dengan enggan pemerintah untuk mencabut izin kepemilikan dan izin membawa senjata ke tempat-tempat umum, menciptakan kesenjangan tujuan *RA No. 10591*, antara kebijakan untuk menjamin *human security* masyarakatnya dan kebijakan untuk menghentikan kasus kekerasan bersenjata yang kerap kali berasal dari senjata-senjata ilegal yang bertebaran di Filipina.

¹⁵ Forbes. "Death By Firearms Around The World". Tersedia: <https://www.forbes.com/pictures/eglg45ehkhl/no-10-the-philippines/#2db5b76e4d96> [Online]. (23 April 2018).

Tujuan ini semakin sulit dicapai dengan posisi Cebu, Danao, yang merupakan penghasil senjata terbesar kedua di dunia karena sejarahnya yang sejak Perang Dunia II telah menjadi pangkalan senjata pasukan militer Filipina dalam menghadapi penjajah.¹⁶ Pekerjaan utama masyarakat tersebut adalah membuat dan memperjualbelikan senjata, baik legal maupun ilegal. Tidak sedikit di antara para pembuat senjata ini yang menjual senjatanya ke kelompok-kelompok separatisme di negara tersebut atau menyelundupkan senjata ke negara lain.

Tidak mudah untuk kemudian menjamah seluruh *gunmakers* di kota ini karena banyak di antara mereka yang bekerja di rumah pribadi, tidak di pabrik senjata yang tersebar luas di Cebu, Danao, sehingga PNP kesulitan untuk mendeteksi pembuatan dan arus lalu lintas senjata-senjata tersebut. Untuk menyuruh penduduk kota Danao ini agar menghentikan produksi senjatanya, PNP juga tidak dapat berbuat banyak karena membuat senjata adalah mata pencaharian utama penduduk setempat. PNP tidak bisa serta-merta menyuruh mereka berhenti membuat senjata yang akan menyebabkan masyarakat Danao kehilangan sumber ekonominya.

Usaha yang dapat dilakukan PNP adalah bekerja sama dengan pemilik industri senjata di kota tersebut agar merekrut pekerja-pekerja rumahan. Tujuannya adalah agar PNP dapat lebih mudah melacak pembuatan senjata serta arus lalu lintas senjata tersebut. Tentunya akan lebih mudah bagi PNP untuk mengawasi pekerjaan di pabrik yang memiliki lisensi resmi darinya

¹⁶ Kate Mc. Geown. (2013). "The gunmakers of the Philippines" dalam *BBCNews*. Tersedia: <http://www.bbc.com/news/business-21840183> [Online]. (23 April 2018).

daripada mengawasi satu-satu pekerjaan pribadi seluruh masyarakat Danao yang tidak bekerja di pabrik.

Sayangnya, cara tersebut tidak sepenuhnya berhasil menghentikan arus persebaran dan perdagangan senjata ilegal di kota tersebut. Dalam salah satu wawancara jurnalis BBC terhadap salah satu *gunmaker*, diketahui bahwa pembuat senjata tersebut membuat senjata dan menjualnya kepada siapa saja yang mau membeli dan membayarnya dengan harga yang ditetapkan.¹⁷ Pria tersebut tidak berpikir, bahkan bisa dikatakan bersikap apatis, terhadap masalah-masalah yang mungkin ditimbulkan akibat penjualan senjatanya tersebut. Para *gunmakers* di kota tersebut tidak pernah repot-repot memikirkan mengenai pembeli senjata mereka yang kemungkinan adalah salah satu anggota kelompok separatisme di Filipina yang masih aktif hingga saat ini, yang kemudian akan menyebabkan konflik bersenjata antara kelompok tersebut dengan pihak PNP. Dan yang lebih parah lagi, para *gunmakers* ini tidak memikirkan kemungkinan jatuhnya senjata mereka ke tangan anak di bawah umur yang kemudian ikut berkonflik bersama kepolisian Filipina untuk membela kelompok pemberontak di negara tersebut. Atau kemungkinan jatuhnya senjata tersebut kepada seorang masyarakat sipil secara ilegal, yang kemudian berujung pada kekerasan atau bahkan pembunuhan menggunakan senjata tersebut.

Kurangnya kepedulian pembuat senjata ini serta faktor lainnya yang telah dijelaskan dalam indikator-indikator sebelumnya, menyebabkan

¹⁷ *Ibid.*

sulitnya masalah persebaran senjata ilegal ini untuk diselesaikan. Pemerintah dan PNP mengharapkan perubahan perilaku yang besar terhadap target sasaran, yakni mengubah pola pikir masyarakat untuk berhenti menggunakan senjata ilegal dalam rangka menghentikan persebarannya. Akan tetapi, pemerintah tidak ingin mencabut kebijakan mengenai kebebasan membawa senjata di tempat umum dan juga tidak dapat mengatasi masalah penyelundupan yang terjadi di Danao, Cebu.

Perbedaan jenjang yang ingin dicapai dengan apa yang dilakukan PNP dalam mengimplementasikan *RA No. 10591* ini menyebabkan tingkat kesulitan masalah persebaran senjata ilegal di kalangan masyarakat sipil ini sulit untuk diselesaikan karena perubahan yang ingin dilakukan dalam *RA No. 10591* besar namun kehidupan sehari-hari masyarakat Filipina masih erat dengan budaya membawa senjata untuk alasan pertahanan diri.

5.2 Ability Statute to Structure Implementation

Pada variabel ini dijelaskan mengenai implementasi yang dapat dipengaruhi oleh faktor-faktor internal dalam pemerintahan atau aktor negara. Dalam melaksanakan implementasi suatu kebijakan, diperlukan dukungan dari badan pemerintahan bagi aktor implementasi kebijakan agar pelaksanaan implementasi kebijakan tersebut berjalan baik dan lancar.

Dalam mengimplementasikan *RA No. 10591*, PNP memiliki hak penuh dalam menerapkan dan menjalankan bentuk-bentuk kegiatan implementasi yang telah disusun di dalamnya. Demi kelancaran proses implementasi tersebut, PNP

memerlukan dukungan dari pemerintah pusat dan badan-badan di bawahnya agar tujuan dari *RA No. 10591* ini tercapai dengan maksimal.

5.2.1 Clear and Consistent Objectives

Clear and Consistent Objectives menjelaskan mengenai tujuan dari dibuatnya suatu kebijakan, di mana tujuan yang jelas dan konsisten diperlukan demi tercapainya tujuan dari suatu kebijakan dan juga untuk memperoleh dukungan penuh dari pemerintah pusat. Jika tujuan suatu kebijakan tidak jelas dan tidak konsisten, dukungan yang akan diberikan oleh pemerintah pun akan berkurang atau bahkan nihil.

Sejak awal, Filipina telah memiliki kebijakan yang mengatur tentang senjata api, mulai dari izin kepemilikan, izin membawa senjata di tempat umum, izin pengoperasian industri senjata, hingga hukuman yang ditetapkan terhadap individu yang menyalahgunakan izin tersebut atau kepada individu yang memiliki senjata tanpa izin dari PNP dan FEO. Tujuan dari kebijakan ini sangat jelas, yakni untuk menghindari kepemilikan senjata secara ilegal dan mencegah terjadinya kekerasan bersenjata.

Tujuan ini, sejak pertama kali dikeluarkannya *Presidential Decree No. 1866* pada tahun 1983, yang menjadi cikal bakal *Republic Act No. 10591*, tidak pernah berubah. Berbagai amandemen dilakukan untuk menyempurnakan dan menyesuaikan hukuman dan kondisi di sekitar masyarakat. Tujuan dari *RA No. 10591* ini juga jelas, yakni untuk memperketat hukuman yang akan diberikan kepada pelaku kekerasan

bersenjata demi mencegah kematian atau cedera yang disebabkan oleh tindakan yang tidak didasari oleh alasan yang jelas serta menambahkan hukuman kepada pelaku penembakan secara sembarangan, baik yang disengaja maupun tidak disengaja, dalam hukuman penyerangan bersenjata.¹⁸

Kebijakan ini dibentuk oleh pemerintah Filipina dan diimplementasikan oleh PNP dalam rangka untuk mencapai perdamaian dan keamanan di lingkungan masyarakat Filipina. Dengan adanya izin yang mengatur tentang kepemilikan senjata ini, diharapkan bahwa persebaran senjata ilegal dan kasus kekerasan yang diakibatkan oleh senjata api akan berkurang dan bahkan dapat dicegah. Amandemen dari kebijakan sebelumnya, yakni *PD No. 1866* dengan *RA No. 10591* adalah hukuman yang ditentukan terhadap pemilik senjata ilegal, di mana pada *PD No. 1866* hukuman penjara selama sepuluh sampai dua puluh tahun dan denda sebesar lima belas ribu Peso akan dijatuhkan kepada pelaku kejahatan bersenjata tanpa menjatuhkan hukuman terhadap kepemilikan senjata ilegal.¹⁹ Hukuman yang diberikan berdasarkan kebijakan yang dikeluarkan pada tahun 1983 itu hanya diberlakukan untuk pelaku kekerasan, bukan hukuman kepada pemilik senjata ilegal.

Pada *RA No. 10591*, terjadi perubahan bentuk hukuman yang ditetapkan. Hukuman tersebut berupa pemberian hukuman selama delapan sampai sepuluh tahun, tanpa adanya denda, terhadap pelaku kejahatan di mana hukuman akan bertambah jika kejahatan yang dilakukan tercatat

¹⁸ House of Representatif Republic of the Philippines. (2017). "Committee Report No 265".

¹⁹ Lorna Patajo-Kapunan. (2015). "Lock and load". Tersedia: <https://businessmirror.com.ph/lock-and-load/> [Online]. (27 April 2018).

menggunakan *illegal firearms*.²⁰ Meskipun terjadi pengurangan hukuman, tujuan dari amandemen kebijakan tersebut adalah menekankan hukuman terhadap kepemilikan senjata ilegal, di mana hukuman tersebut diberikan secara bertingkat kepada pelaku kejahatan, baik kejahatan ringan maupun berat, dengan hukuman tambahan jika diketahui terjadi adanya kejahatan dengan menggunakan senjata ilegal.

Amandemen tersebut jelas dilakukan untuk tercapainya tujuan dari kebijakan tersebut, seperti yang telah disebutkan sebelumnya, yakni untuk mengurangi maupun mencegah persebaran senjata ilegal dan kekerasan bersenjata, baik dengan menggunakan senjata legal maupun ilegal, di kalangan masyarakat Filipina. Tujuan ini terlihat jelas dari perubahan hukuman yang diberlakukan terhadap pelaku kekerasan, meskipun hukuman yang diberikan mengalami pengurangan. Selain jelas, tujuan dari kebijakan *RA No. 10591* ini konsisten karena sejak awal pembuatan, yakni pada tahun 1983, tujuan dikeluarkannya kebijakan ini adalah untuk mengatur izin kepemilikan senjata terhadap masyarakat sipil guna menghindari persebaran senjata ilegal dan juga mengatur izin penggunaan senjata tersebut terhadap sesama individu untuk mencegah terjadinya kekerasan bersenjata.

Dari penjelasan di atas, dapat dilihat bahwa tujuan dari *RA No. 10591* sangat jelas dan konsisten. Sayangnya hal tersebut tidak serta-merta menjadikan tujuan dari kebijakan ini tercapai dengan mudah. Dipengaruhi oleh variabel sebelumnya, tingginya tingkat kesulitan yang dihadapi PNP dalam melaksanakan program implementasinya menjadi penghambat yang

²⁰ *Ibid.*

sangat besar demi tercapainya tujuan *RA No. 10591* ini. Meskipun tujuan dari kebijakan tersebut jelas dan konsisten, tidak memudahkan tercapainya tujuan kebijakan tanpa adanya dukungan dari variabel-variabel dan indikator-indikator lainnya.

5.2.2 Incorporation of Adequate Causal Theory

Indikator ini menjelaskan mengenai metode-metode yang akan digunakan implementator dalam menjalankan proses implementasi. Metode tersebut diciptakan demi mendapat hubungan timbal-balik dan harmonisasi antara implementator dengan kelompok sasaran atau target sasaran. Dengan adanya metode yang harmonis ini, diharapkan tujuan dari suatu kebijakan akan tercapai.

Dalam mengimplementasikan *RA No. 10591*, PNP melakukan *Oplan Katok* dalam rangka mengkampanyekan program pembaharuan lisensi senjata terhadap masyarakat sipil. Kegiatan tersebut dilakukan untuk memenuhi tujuan *RA No. 10591* dan memenuhi tujuan implementasi kegiatan tersebut, yaitu mengurangi persebaran senjata ilegal. *Oplan Katok* menjadi salah satu metode atau cara untuk mencapai tujuan tersebut, dengan harapan *Oplan Katok* mendapatkan respon positif dari masyarakat Filipina dan sebagian besar penduduk Filipina akan mendaftarkan atau memperbaharui lisensi senjatanya sehingga persebaran senjata ilegal berkurang.

Implementasi kebijakan ini dilakukan dengan lebih ketat. Pengaplikasian kebijakan ini tidak hanya berlaku bagi masyarakat sipil,

tetapi juga berlaku untuk para pejabat PNP dan AFP, bahkan untuk pegawai PNP dan AFP yang sudah pensiun.²¹ Tidak ada perlakuan spesial yang akan diberikan kepada pejabat-pejabat pemerintahan. Status mereka sama dengan masyarakat sipil karena dengan begitu kepemilikan senjata ilegal dapat dihindari sepenuhnya. Kepemilikan senjata ilegal dipercaya tidak hanya dimulai dari masyarakat sipil melainkan dari atas.

Setiap pemilik senjata yang ingin memperbaharui lisensi senjatanya wajib mengajukan surat pengajuan atau permintaan lisensi, dengan syarat-syarat yang telah ditetapkan dalam *RA No. 10591*. Setelah mengajukan formulir tersebut, baik secara manual maupun *online*, termasuk surat bebas dari penyakit kejiwaan dan bebas narkoba, dan mendapat persetujuan dari PNP, barulah lisensi yang baru dapat diberikan.²² Lebih ketatnya peraturan yang ditetapkan oleh PNP dalam mengimplementasikan *RA No. 10591* menunjukkan keinginan PNP untuk melaksanakan metode yang baik dalam menjawab permasalahan yang ingin mereka selesaikan.

Metode ini dibuat dengan tujuan untuk mencapai harmonisasi dalam hubungan PNP dengan pemerintah dan juga masyarakat sipil yang menjadi target sasaran. Jika PNP tidak mampu mencari metode yang pas dan tepat untuk mengimplementasikan *RA No. 10591*, akan sulit bagi PNP untuk mendapatkan dukungan dari pemerintah dan target sasaran. Dengan adanya dukungan dari pemerintah dan target sasaran, hubungan timbal-balik yang

²¹ Ellen D. Manipon. (2014). "PNP continues "Oplan Katok" as part of RA 10591 implementation". Tersedia: <http://www.southcotabato.gov.ph/pnp-continues-oplan-katok-as-part-of-ra-10591-implementation/> [Online]. (29 April 2018).

²² *Ibid.*

baik antara keduanya akan tercapai dan kemungkinan besar tujuan dari tujuan kebijakan akan tercapai.

Sayangnya *Oplan Katok* tidak selalu mendapatkan respon yang positif. Seorang pengacara di Filipina secara terang-terangan menyatakan bahwa metode baru PNP tersebut sangat buruk karena dianggap mengganggu masyarakat sipil dan dianggap akan memengaruhi kondisi emosional masyarakat karena mendapat “kunjungan” dadakan dari pihak kepolisian.²³ Kunjungan *door-to-door* atau dari rumah ke rumah dengan mengetuk langsung pintu-pintu rumah tersebut dengan hak untuk menginformasikan mengenai lisensi senjata yang telah habis masa berlakunya dianggap sebagai tindakan yang mengganggu kehidupan pribadi masyarakat sipil Filipina.

PNP bisa saja menggunakan metode lain, seperti mengirimkan informasi dan peringatan melalui *e-mail* atau surat formal dari kepolisian yang menginformasikan pengumuman tersebut.²⁴ Metode tersebut dianggap lebih efektif dan efisien serta tidak mengganggu ketenangan masyarakat sipil Filipina. *Oplan Katok* dianggap sebagai metode yang akan membuat PNP semakin dimusuhi oleh masyarakat sipil.

Perbedaan pendapat tersebut, antara PNP dengan pejabat hukum Filipina, membuktikan bahwa belum terciptanya harmonisasi di antara hubungan keduanya sehingga tentunya tidak tercipta hubungan timbal-balik yang baik dari metode yang diciptakan PNP untuk mengimplementasikan

²³ *Anonymous*. (2013). “‘Oplan Katok’ a bad idea says constitution lawyer”. Tersedia: <https://homedefensejournal.com/2013/01/20/oplan-katok-a-bad-idea-says-constitutional-lawyer/> [Online]. (29 April 2018).

²⁴ *Ibid*.

RA No. 10591. Perbedaan pendapat ini menyebabkan tujuan dari kebijakan tersebut semakin sulit untuk dicapai. Tanpa adanya dukungan dari pihak hukum atau adanya komentar dari pejabat hukum akan menyebabkan masyarakat menjadi ragu dan ikut terbelah suaranya antara mendukung PNP atau menolak ide tersebut.

Terbaginya suara antara implementator dengan pejabat pemerintah dan target sasaran ini menyebabkan timbulnya hambatan, yakni tidak adanya dukungan dari masyarakat. Dengan metode yang tidak sepenuhnya disetujui oleh target sasaran ini menyebabkan terhambatnya kegiatan PNP dalam mencapai tujuan *RA No. 10591*.

5.2.3 Hierarchical Integration within and among Implementing Institutions

Indikator ketiga ini menjelaskan mengenai hubungan antara pejabat pemerintah dengan implementator, di mana jarak dan kesepakatan antara keduanya memegang peranan yang penting. Jika implementator berada di kota yang berbeda dan jauh dari pemerintah pusat, maka kesenjangan pendapat dan rumitnya alur yang diperlukan dalam berhubungan antara satu dengan yang lain menyebabkan tujuan dari implementasi suatu kebijakan terhambat.

PNP merupakan pelaksana implementasi *RA No. 10591* dan memegang hak penuh dalam mengimplementasikannya. Hal ini tercantum dalam kebijakan tersebut dan telah ditandatangani oleh presiden yang mengesahkan hak tersebut. Dengan demikian, presiden dan pejabat

pemerintah lainnya sepakat untuk menyerahkan urusan persenjataan kepada PNP dan FEO serta badan-badan lainnya yang berkaitan dengan persenjataan.

Diberikannya hak penuh tersebut pada PNP menyebabkan tidak adanya hambatan berupa perbedaan pendapat dengan agen implementasi lainnya. FEO, CSG, maupun badan-badan lainnya yang mengurus masalah persenjataan di Filipina, keseluruhannya berada di bawah naungan PNP sehingga bentuk dan cara pengimplementasian kebijakan *RA No. 10591* ini berasal dari PNP langsung kepada badan-badan di bawahnya tersebut dan tidak akan terjadi perdebatan ataupun perbedaan interpretasi hasil kebijakan.

Dalam pemerintahan Filipina, Presiden memegang jabatan sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara dibantu oleh *House of Representative* dan *House of Senate* level legislatif sementara di level yudikatif dipegang oleh *Supreme Court* yang mengatur seluruh masalah hukum di negara tersebut.²⁵ Presiden memegang posisi tertinggi sekaligus memegang level eksekutif.

RA No. 10591 ditandatangani oleh presiden, menandakan bahwa kebijakan tersebut bersifat resmi dan telah mendapat persetujuan dari Presiden, dengan dihadiri pula oleh HoR dan Senat. Pernyataan di dalam *RA No. 10591* yang menyatakan bahwa PNP memegang hak penuh dalam pelaksanaan implementasi dan proses hukuman yang berhubungan dengan persenjataan bersifat legal dan tidak dapat diganggu gugat. Keputusan ini telah disetujui pula oleh Presiden dan HoR serta Senat yang menandakan

²⁵ Anonymous. "Philippines Political Hierarchy". Tersedia: <https://www.hierarchystructure.com/philippines-political-hierarchy/> [Online]. (29 April 2018).

bahwa hasil dan tujuan yang ingin dicapai serta cara yang dilakukan untuk proses implementasi telah memperoleh persetujuan dari badan-badan pemerintahan yang paling tinggi posisi dan levelnya.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dilihat bahwa hubungan PNP selaku implementator dengan badan-badan pemerintahan di atasnya bersifat baik dan saling mendukung. Ketiadaan jarak antara pemerintah pusat dengan implementator menyebabkan lebih mudahnya implementasi kebijakan *RA No. 10591*. Hal ini disebabkan PNP berada langsung di bawah Presiden dan HoR serta Senat sehingga komunikasi di antara pihak-pihak tersebut lebih mudah dan tidak terhambat. Jarak yang pendek ini berkaitan pula dengan aliran dana, yang akan lebih mudah dan hemat dibandingkan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang biasa dilakukan dalam hubungan domesik suatu negara.

Hak sepenuhnya yang diberikan oleh Presiden kepada PNP, juga proses implementasi yang sepenuhnya diberikan kepada PNP, menyebabkan tidak adanya perbedaan pendapat dan perbedaan penafsiran antara implementator yang satu dengan implementator lainnya, karena dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut PNP menjadi aktor implementasi tunggal, di mana badan-badan di bawahnya adalah pamanjangan tangan dari PNP yang menjalankan perintah dari PNP sehingga proses implementasi sesuai dengan apa yang tercantum dalam kebijakan *RA No. 10591*.

5.2.4 Decision Rules of Implementing Agencies

Indikator keempat ini menjelaskan mengenai keputusan-keputusan formal apa yang harus diambil dan dilakukan agen implementasi dalam mencapai tujuan dari suatu kebijakan. Tujuannya adalah agar pelaksanaan implementasi kebijakan tidak ambigu dan jelas maksud dari kebijakan tersebut.

Ketika melakukan amandemen *RA No. 9516* menjadi *RA No. 10591*, PNP menegaskan kembali tujuan dari kebijakan yang mengatur tentang persenjataan ini dan lebih mengetatkan hukuman kepada pemilik senjata ilegal serta pelaku kekerasan bersenjata. Hal ini tercantum dalam indikator sebelumnya yang menjelaskan tentang perubahan hukuman yang diberlakukan kepada pelaku kriminal bersenjata. Amandemen tersebut dilakukan untuk menegaskan tujuan PNP dalam menangkap dan menghukum pemilik senjata ilegal di kalangan masyarakat guna mengurangi dan bahkan menghilangkan persebaran senjata ilegal di Filipina dan kekerasan bersenjata.

Implementasi yang dilakukan PNP juga tertera di dalam kebijakan tersebut. Pada *Article VI Final Provision Section 44*, implementasi peraturan dan kebijakan dari *RA No. 10591* dilakukan dalam waktu seratus dua puluh hari dari efektivitas yang ditetapkan juga di dalam kebijakan dengan pemberitahuan minimal melalui dua media nasional untuk melaksanakan proses implementasi dan mengumumkannya kepada masyarakat luas.²⁶ Pernyataan tersebut ditulis oleh PNP dan ditandatangani serta disetujui oleh

²⁶ Republic Act No. 10591, Article VI Final Provision, Section 44.

presiden dan badan pemerintahan lainnya untuk menentukan peraturan yang diperlukan untuk menjalankan proses implementasi.

Dengan adanya pernyataan tersebut di dalam kebijakan *RA No. 10591* dan mendapat persetujuan dari pejabat pemerintahan lainnya, keputusan mengenai hukuman bagi para pelaku kekerasan bersenjata maupun pemilik senjata ilegal dapat dihukum dan ditindaklanjuti. Apabila PNP selaku agen implementasi tidak menentukan peraturan yang diperlukan selama proses implementasi, akan sulit bagi PNP dan badan-badan pembantu di bawahnya untuk menindaklanjuti kegiatan yang diperlukan dalam melakukan implementasi. Kesulitan tersebut disebabkan karena tidak adanya peraturan yang dinyatakan dalam kebijakan mengenai langkah-langkah apa saja yang diperlukan untuk melakukan implementasi.

Persetujuan dari presiden dan pejabat pemerintah lainnya juga diperlukan untuk melegalkan setiap tindakan yang akan dilakukan oleh PNP-FEO. Apabila PNP telah bertindak sesuai peraturan yang telah ditentukan dalam kebijakan namun tidak mendapatkan dukungan dari pejabat tertinggi negara maka target sasaran juga akan meremehkan bahkan menolak mentah-mentah setiap tindakan yang dilakukan oleh agen implementasi. Jika hal ini terjadi, maka akan sulit untuk mencapai tujuan dari *RA No. 10591* karena proses implementasi kebijakan tersebut mengalami hambatan yang cukup krusial.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa penetapan peraturan yang dibutuhkan untuk melaksanakan proses implementasi sangat penting. Pada kebijakan *RA No. 10591*, peraturan mengenai apa yang harus dilakukan

setelah hasil amandemen kebijakan tersebut ditandatangani telah tertera dengan jelas di dalam pasal-pasal yang tercantum di dalamnya. Disetujuinya hasil amandemen dari kebijakan ini menandakan bahwa kebijakan ini didukung oleh presiden dan pejabat pemerintah lainnya untuk memberikan hak kepada PNP demi melaksanakan proses implementasi kebijakan tersebut dan memastikan PNP mampu memenuhi tujuan dari kebijakan tersebut.

5.2.5 Recruitment of Implementing Officials

Recruitment of Implementing Officials merupakan indikator yang digunakan untuk melihat pengaruh pemerintah dalam proses implementasi kebijakan dengan merekrut badan-badan implementasi yang memiliki visi dan misi yang sama dengan pemerintahan agar tidak terjadi perbedaan pendapat yang akan menyebabkan bergesernya tujuan dari suatu kebijakan. *Republic Act No. 10591* memiliki tujuan untuk mengurangi persebaran senjata ilegal yang sering kali berakibat pada kekerasan bersenjata terhadap sesama masyarakat sipil.

PNP merupakan aktor yang dipilih presiden dan badan-badan pemerintahan lainnya untuk menjalankan dan mencapai tujuan dari kebijakan tersebut. PNP diberi hak penuh untuk menyusun bahkan menjalankan sendiri kebijakan yang disusun oleh kepolisian nasional Filipina tersebut.

Alasan pejabat pemerintah merekrut PNP sebagai badan implementasi *RA No. 10591* bahkan memberinya hak penuh untuk menyusun dan

mengimplementasikan kebijakannya karena PNP merupakan badan kepolisian yang berada di bawah komando presiden dan badan pemerintah lainnya. Tujuan dibentuknya PNP, sama seperti badan kepolisian di setiap negara, yakni untuk mencegah dan menghentikan kekerasan yang terjadi di kehidupan sehari-hari masyarakat sipil dan menjamin keamanan dan perdamaian setiap masyarakat di Filipina.²⁷

Tujuan pembentukan PNP dan kontrol yang masih dipegang oleh presiden menyebabkan PNP sebagai agen implementasi kebijakan *RA No. 10591* sebagai rekrutmen yang tepat. Tujuan PNP dan *RA No. 10591* sama, untuk mengatasi kekerasan di masyarakat dan menciptakan perdamaian, dalam kebijakan yang mengatur tentang izin persenjataan tersebut lebih khusus ditekankan pada perdamaian dan keamanan dari kekerasan bersenjata. Persamaan tujuan ini akan memudahkan dan tentunya mendukung pemerintah Filipina dalam proses implementasi kebijakan.

Keserasaian visi dan misi pemerintah dengan PNP memudahkan pemerintah untuk menggerakkan PNP dalam melaksanakan kegiatan yang berhubungan dengan implementasi kebijakan tersebut karena tentunya sudah tercantum dalam agenda PNP mengenai penanganan kekerasan bersenjata. PNP bahkan mempunyai badan khusus untuk menangani *firearms* di Filipina, yakni *Firearms and Explosives Office* (FEO).

FEO telah dibentuk sejak tahun 1902 dengan tujuan awal pembentukan hanya untuk menangani penarikan biaya yang diperlukan untuk memberikan izin kepemilikan senjata kepada masyarakat Filipina dan pekerja Amerika

²⁷ Philippines National Police. (2016). "Greetings". Tersedia: <http://www.pnp.gov.ph/about-us/greetings> [Online]. (29 April 2018).

Serikat.²⁸ Seiring perkembangan kondisi dan kebutuhan, tujuan FEO menjadi lebih rinci dan khusus, yakni mengawasi dan memperhatikan seluruh kegiatan yang berhubungan dengan senjata di Filipina.

Kehadiran badan-badan tersebut memudahkan pemerintah dalam merekrut badan implementasi yang sesuai dengan keinginan dan kriteria pemerintah. PNP dan FEO juga merupakan badan pemerintahan yang bertugas untuk menangani persenjataan dan kasus kekerasan bersenjata sehingga pemerintah tidak perlu mengeluarkan anggaran untuk membentuk badan baru demi proses implementasi *RA No. 10591*. Perekrutan ini juga menjadi jaminan yang menjanjikan bagi pemerintah bahwa badan implementasi yang mereka tunjuk ini tidak akan menyeleweng dari tujuan awal *RA No. 10591* dan juga menjamin minimnya konflik antara pemerintah dengan badan implementasi karena perbedaan visi dan misi.

Hal ini menunjukkan korelasi perekrutan yang baik oleh pemerintah dalam memilih badan implementasi terhadap kelancaran proses implementasi. Jika badan implementasi yang ditetapkan oleh pejabat pemerintah memiliki visi dan misi yang bertentangan, maka perdebatan akibat perbedaan sudut pandang akan kerap terjadi yang akan menjadi penghambat dalam pencapaian tujuan suatu kebijakan. Apabila pemerintah Filipina menyerahkan proses implementasi pada badan yang tidak memiliki visi dan misi yang sama, misalkan saja membentuk badan baru dan merekrut para anggotanya dari nol, tidak menjamin badan tersebut akan

²⁸ Philipinnees National Police-Firearms and Explosives Office. "History of the Firearms and Explosives Office". Tersedia: <http://feo.csg.pnp.gov.ph/about-us/history-of-the-feo> [Online]. (29 April 2018).

melaksanakan implementasi sesuai dengan apa yang diinginkan dan ditetapkan oleh pemerintah.

Namun karena pemerintah merekrut PNP untuk melaksanakan proses implementasi bahkan menyerahkan hak penyusunan kebijakan pada badan kepolisian tersebut, tujuan yang akan dicapai sama dan visi yang dimiliki kedua badan inipun sejalan. Dengan posisi PNP yang berada di bawah naungan presiden dan FEO yang berada di bawah naungan PNP, perdebatan dan konflik yang disebabkan oleh perbedaan pendapat dapat dihindari.

5.2.6 Initial Allocation of Financial Resources

Indikator keenam ini menjelaskan mengenai dukungan dana yang diberikan pemerintah kepada agen implementasi untuk melaksanakan program-program yang berkaitan dengan proses implementasi tersebut. Apabila dana yang dialirkan tersendat, maka sangat mungkin tujuan dari kebijakan tersebut akan gagal dicapai.

Kebijakan mengenai peraturan kepemilikan senjata di Filipina pertama kali dikeluarkan pada tahun 1983, bernama *Presidential Decree No. 1866*. Sejak tahun tersebut, kebijakan ini terus dilanjutkan hingga saat ini dengan beberapa kali amandemen karena tujuan dari tujuan kebijakan ini belum tercapai. Dilihat dari intensnya kegiatan yang dilakukan selama proses implementasi ditambah terus dijalankannya kebijakan ini sejak awal pembentukannya, cukup membuktikan bahwa kebijakan ini mendapatkan dukungan dana yang cukup dari pemerintah.

Setiap kebijakan tentunya memiliki dana yang telah ditetapkan setiap tahunnya dalam anggaran dana pemerintah. Dana ini digunakan dengan sebaik-baiknya oleh agen implementasi untuk menjalankan program-program yang telah ditentukan demi mencapai tujuan kebijakan. Tanpa kemampuan dana yang cukup agen implementasi akan kesulitan melaksanakan programnya sehingga tujuan dari kebijakan juga akan sulit untuk dicapai.

Implementasi kebijakan *RA No. 10591* tentunya tidak memakan biaya yang sedikit. *Oplan Katok* dilakukan oleh PNP pada akhir tahun 2014 hingga saat ini. Hal ini juga menunjukkan bahwa aliran dana yang diberikan pemerintah kepada PNP mencukupi untuk terlaksananya salah satu program kampanye PNP terkait amandemen *RA No. 10591*. Selain dana dari pemerintah, PNP dan FEO juga memperoleh dana dari biaya yang mereka kenakan untuk registrasi senjata.

Untuk pengajuan awal, setiap senjata akan dikenakan biaya lima ratus Peso untuk setiap senjata yang dimilikinya tanpa ada klasifikasi khusus.²⁹ Biaya awal ini ditetapkan pada awal pengajuan untuk meregistrasikan senjata. Berikutnya, terdapat klasifikasi untuk biaya yang harus dibayarkan oleh pemilik senjata. LTOPF tipe pertama mengizinkan pemilik senjata untuk memiliki maksimal dua senjata dan dikenakan biaya seribu Peso, LTOPF tipe kedua mengizinkan seseorang maksimal memiliki lima senjata dan dikenakan biaya dua ribu Peso, tipe ketiga mengizinkan maksimal lima senjata dengan biaya tiga ribu Peso, dan tipe keempat mengizinkan seorang

²⁹ Ryan Ponce Pacpaco, *Op.Cit.* (29 April 2018).

individu untuk memiliki lima belas buah senjata dengan biaya sebesar empat ribu Peso, sementara tipe terlima yang juga merupakan tipe terakhir mengizinkan seorang individu untuk memilik lebih dari lima belas senjata dengan biaya sepuluh ribu Peso.³⁰

Biaya yang diberikan PNP kepada para pemilik senjata ini bertujuan untuk mengisi kas PNP dan FEO guna merancang program selanjutnya yang akan dilakukan oleh agen implementasi ini untuk mencapai tujuan dari *RA No. 10591*. Diperkirakan dana yang berhasil terkumpul dari kegiatan *Oplan Katok* selama ini mencapai angka P242.267.000 apabila setiap pemilik senjata yang terdaftar di *databaes* PNP-FEO mendaftarkan senjata yang mereka miliki dan P2.817.788.800 apabila 880.559 *gunholders* di Filipina yang telah melakukan kegiatan pembaharuan lisensi membayarkan tiga ribu dua ratus Peso untuk biaya pembaharuan lisensi yang mereka miliki.³¹

Angka yang diperoleh PNP-FEO ini masih perkiraan, akan tetapi dapat dilihat bahwa dana yang dimiliki PNP termasuk mencukupi untuk menjalankan program-program implementasi *RA No. 10591*. Dana yang dimiliki PNP tidak bisa hanya bergantung pada aliran dana yang diberikan pemerintah karena dalam setiap kegiatan dan program yang dijalankan pastinya akan membutuhkan dana-dana yang tidak terduga yang tidak diberikan oleh pemerintah. Biaya pendaftaran senjata inilah yang kemudian dapat digunakan PNP dan FEO sebagai dana cadangan untuk pengeluaran yang tidak diprediksi.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

Semakin banyak dana yang dimiliki PNP-FEO, semakin mudah bagi badan ini untuk melaksanakan proses implementasi. Dengan dana tersebut, PNP dapat terus melaksanakan *Oplan Katok* dan bisa pula menyusun program lain yang diperlukan untuk mengurangi persebaran senjata ilegal dan mencegah terjadinya kekerasan bersenjata.

5.2.7 Formal Access by Outsider

Indikator terakhir dalam variabel kedua ini berkaitan dengan akses yang dimiliki pihak luar di pemerintahan yang dapat memengaruhi jalannya implementasi suatu kebijakan. Jika target sasaran dari suatu kebijakan memiliki pengaruh yang besar, maka implementasi kegiatan pun akan terpengaruh, baik dari segi tujuan maupun proses yang dilewati.

Filipina merupakan negara demokrasi sehingga suara rakyat menjadi salah satu faktor yang menentukan proses implementasi kebijakan. Target sasaran dari *RA No. 10591* adalah masyarakat sipil dengan latar belakang yang beragam. Ketika masyarakat sipil yang menjadi target sasaran menyuarakan pikiran ataupun protes, pemerintah dan agen implementasi perlu untuk kemudian mendengarkan suara-suara masyarakat.

Amandemen kebijakan *RA No. 9516* menjadi *RA No. 10591* dilakukan berdasarkan faktor suara masyarakat Filipina yang menginginkan ketegasan untuk pelaku kekerasan bersenjata. Pendapat tersebut diteriakkan oleh masyarakat Filipina didasarkan peristiwa pada Malam Tahun Baru 2013, di mana seorang gadis berusia tujuh tahun meninggal dunia akibat terkena peluru nyasar dari salah satu pria yang ikut merayakan Malam Tahun Baru.

Adanya suara dari masyarakat ini kemudian mendorong pemerintah beserta PNP untuk mengubah sistem hukum yang sebelumnya mereka berikan terhadap pelaku kejahatan atau kekerasan bersenjata. Semakin ketat hukum yang berlaku bagi pemilik senjata ilegal dan semakin ketat peraturan yang ditetapkan pemerintah untuk mencegah tersebarnya senjata ilegal di kalangan masyarakat sipil, menandakan bahwa pemerintah menuruti keinginan masyarakat yang merupakan pihak luar untuk ikut memengaruhi keputusan kebijakan secara tidak langsung.

Sayangnya, akses dari masyarakat tidak sepenuhnya sekuat pengaruh pemerintah. Selama ini masyarakat sering menyuarakan protes untuk menarik izin membawa senjata ke tempat umum bahkan menarik izin kepemilikan senjata secara bebas. Dengan alasan pertahanan diri dan *human security* setiap individu di Filipina, pemerintah tetap memberikan izin kepemilikan dan membawa senjata ke tempat umum. Alasan lainnya adalah budaya masyarakat Filipina yang sejak dulu telah akrab dengan kegiatan berburu dan menembak.

Lemahnya akses dari pihak luar dalam mengintervensi keputusan pemerintah menyebabkan tujuan dari kebijakan *RA No. 10591* ini belum berhasil menyelesaikan masalah dan mencapai tujuannya untuk mengurangi persebaran senjata ilegal dan mencegah terjadinya kekerasan bersenjata. Hal ini menyebabkan masyarakat tidak sepenuhnya mendukung keputusan pemerintah dalam kebijakan *RA No. 10591* dan kerap kali mengajukan protes untuk menarik izin kepemilikan senjata di Filipina.³² Dengan

³² Forbes, *Op.Cit.* (30 April 2018).

demikian, masyarakat yang menjadi target sasaran dari *RA No. 10591* justru menjadi oposisi pemerintah dalam mencapai tujuan kebijakan tersebut.

Kebijakan yang baik tentunya harus mengakomodasi kepentingan dari berbagai pihak, mulai dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, hingga target sasaran yang menjadi tujuan dari kebijakan. Pemerintah Filipina dan PNP selaku pembuat dan implementator kebijakan tentunya menginginkan agar masyarakat selaku target sasaran mendukung kebijakan *RA No. 10591* dan segala kegiatan yang berhubungan dengan proses implementasi kebijakan tersebut agar tujuan *RA No. 10591* ini tercapai. Sayangnya, pemerintah dan PNP tidak mengakomodasi suara dan keinginan masyarakat sekali *outsider* atau pihak luar untuk ikut mengakses penyusunan kebijakan tersebut sesuai keinginan masyarakat.

Perbedaan pendapat tersebut menyebabkan terciptanya kesenjangan pemahaman dan terhambatnya tercapainya tujuan dari *RA No. 10591* ini. Akses yang diberikan pemerintah kepada masyarakat memang sudah ada dan sudah terlihat dalam amandemen kebijakan *RA No. 10591*, akan tetapi pemerintah masih mengutamakan suara dan pendapatnya pribadi dan tidak sepenuhnya memberikan akses kepada pihak luar untuk ikut menyusun kebijakan yang mengatur tentang persenjataan tersebut.

5.3 Nonstatutory Variables Affecting Implementation

Variabel ketiga ini menjelaskan mengenai faktor-faktor di luar sistem pemerintahan yang dapat memengaruhi implementasi suatu kebijakan. Faktor di

luar aktor-aktor negara, terutama target sasaran, memiliki peran yang cukup signifikan dalam implementasi suatu kebijakan, terutama di negara demokratis.

Negara yang demokratis diwajibkan untuk mendengarkan suara atau aspirasi rakyat yang sering kali menjadi target sasaran dari suatu kebijakan. Apresiasi suara rakyat ini merupakan salah satu bentuk liberalisasi untuk menghargai hak bersuara dan berpendapat setiap individu di suatu negara karena setiap individu dianggap memiliki hak yang sama untuk menjalankan pemerintahan. Lebih lengkapnya penjelasan mengenai variabel ketiga ini akan dibagi ke dalam lima indikator.

5.3.1 Socioeconomic Conditions and Technology

Socioeconomic Conditions and Technology menjelaskan mengenai pengaruh kondisi sosial-ekonomi dan pengaruh dari teknologi dalam proses implementasi suatu kebijakan. Semakin beragamnya kondisi ekonomi target sasaran menyebabkan agen implementasi untuk memberikan keringan kepada masyarakat kelas menengah ke bawah dan semakin canggih teknologi yang digunakan akan berpengaruh pada hasil pencapaian kebijakan.

Masalah persebaran senjata ilegal dan kekerasan bersenjata yang diakibatkan olehnya menjadikan masalah ini menjadi masalah sosial yang penting untuk ditemukan solusinya. Pentingnya masalah ini disebabkan oleh besarnya pengaruh kebijakan *RA No. 10591* yang mengizinkan penduduk dengan profesi tertentu untuk membawa senjata. Dengan adanya izin tersebut tidak menghambat laju perkembangan senjata ilegal di Filipina.

Bisa dikatakan izin yang diberikan justru mempermudah akses perolehan senjata ilegal di kalangan masyarakat sipil karena sulitnya melacak legalitas suatu senjata dengan kebebasan kepemilikan senjata di Filipina.

Semakin banyaknya persebaran *illicit firearms* di Filipina—yang dipercaya bertambah jumlahnya setiap tahunnya—diikuti pula oleh meningkatnya kasus pembunuhan atau kekerasan dengan menggunakan senjata. Hal tersebut tentunya meresahkan masyarakat dan mengganggu kehidupan sosial masyarakat. Kondisi ini menyebabkan besarnya dukungan dari masyarakat sipil untuk mencapai tujuan dari RA No. 10591.

Sayangnya, kondisi ekonomi target sasaran tidak sepenuhnya membantu mendukung tercapainya tujuan kebijakan ini. Untuk target sasaran dari kelompok menengah ke atas, biaya yang ditetapkan PNP-FEO untuk membuat lisensi terhadap senjata yang dimilikinya tidak menjadi masalah serius. Akan tetapi, untuk masyarakat menengah ke bawah yang hidup di kota-kota dengan tingkat kemiskinan tinggi dan angka kekerasan yang juga tinggi, tidak menutup kemungkinan angka tersebut terlalu tinggi untuk mereka capai.

Selain itu, di Danao, Cebu, menjual senjata menjadi satu-satunya pekerjaan yang dikuasai oleh hampir seluruh masyarakat di kota tersebut untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari keluarganya. Tanpa penjualan senjata, penduduk Danao tidak memiliki pendapatan untuk menunjang kehidupannya ke depan. PNP telah berusaha bekerja sama dengan pemilik pabrik senjata di kota tersebut untuk menggandeng para *gunmakers* yang bekerja serabutan dan tanpa tuan ini. Tujuannya jelas, untuk memantau

penjualan senjata yang dilakukan dan memastikan senjata-senjata tersebut tidak jatuh ke tangan kelompok separatisme yang masih aktif di Filipina.

Seorang pembuat senjata bernama Lito berhasil menyekolahkan dua anaknya hingga bangku perkuliahan dari hasil penjualan senjatanya dengan pendapatan sebesar enam ribu Peso setiap bulannya.³³ Pria ini merupakan satu dari sekian banyak penduduk Danao yang menjadikan membuat senja—tentunya secara ilegal—sebagai pendapatan utama keluarga mereka. Sejak Perang Dunia II, Danao merupakan bengkel senjata tentara-tentara militer Filipina pada masa tersebut untuk meraih kemenangan. Hingga saat ini, hampir seluruh pria di Danao dapat membuat senjata atau mereplika senjata. Di kota lain selain di Danao, demi memenuhi kebutuhan ekonominya, masyarakat memilih untuk membeli senjata ilegal kemudian menjualnya kepada siapa saja yang mau membelinya.³⁴

Para pembuat senjata ini ingin memiliki izin resmi dari pemerintah untuk melegalkan kegiatan mereka yang saat ini kebanyakan masih bersifat ilegal. Sayangnya karena jumlah yang tidak sedikit menjadi penghambat PNP untuk menyelesaikan masalah tersebut. Sebanyak enam ribu lebih orang bekerja sebagai *gunmakers* ilegal di Danao.³⁵ Dengan jumlah sebanyak itu, tentunya menghambat laju PNP untuk memberikan izin legal kepada seluruhnya dalam waktu yang singkat. Bahkan pabrik senjata di sana pun kesulitan untuk menampung keseluruhan pembuat senjata tersebut.

³³ Norman P. Aquino. (2016). "Farmers copying guns make Philippines deadlier than U.S.". Tersedia: <https://www.sbs.com.au/news/farmers-copying-guns-make-philippines-deadlier-than-u-s> [Online]. (1 Mei 2018).

³⁴ Jason Gutierrez. (2013). "Philippines' Black Market For Gun Thrives In Absence Of Trust In Security Force". Tersedia: https://www.huffingtonpost.com/2013/04/11/philippines-guns-black-market_n_3058567.html [Online]. (7 Mei 2018).

³⁵ Norman P. Aquino, *Op.Cit.*

Selain kondisi ekonomi, isu kepercayaan juga menjadi salah satu penyebab masih beredar luasnya senjata-senjata ilegal di Filipina. Masyarakat sipil Filipina tidak memercayai PNP selaku pencipta keamanan dan perdamaian. Masyarakat merasa lebih aman membawa senjata sendiri secara pribadi atau menyewa pasukan militer pribadi untuk melindungi dirinya sendiri.³⁶ Ketidakpercayaan masyarakat ini menjadi penghambat tercapainya tujuan *RA No. 10591* karena pemikiran masyarakat secara umum masih mengandalkan senjata pribadi, bukannya menyerahkan perdamaian ke tangan PNP. Dengan pemikiran tersebut, masyarakat sipil lebih memilih untuk memiliki senjata pribadi untuk melindunginya sendiri, baik legal maupun ilegal.

Teknologi yang digunakan pemerintah untuk mempermudah akses pengajuan pembuatan lisensi pun tidak membantu. Akses pengajuan data secara *online* memang memudahkan masyarakat karena tidak perlu datang ke kantor PNP-FEO untuk melakukan pengajuan secara manual, akan tetapi tidak semua masyarakat memiliki pengetahuan terhadap penggunaan teknologi *online*. Bagi masyarakat yang tinggal di daerah kumuh, tentunya akses teknologi rendah dan ilmu pengetahuan terhadap teknologi pun rendah.

Dengan demikian, kondisi sosial-ekonomi dan teknologi juga memengaruhi implementasi kebijakan *RA No. 10591*. Banyaknya kasus kekerasan bersenjata yang menelan tidak sedikit korban di Filipina menyebabkan masalah ini menjadi masalah sosial yang genting untuk

³⁶ *Ibid.*

diatasi karena mengganggu kehidupan sehari-hari masyarakat Filipina. Sayangnya, rendahnya kondisi ekonomi masyarakat Filipina menyebabkan menjual senjata menjadi pilihan utama dalam memperoleh pendapatan sehari-hari, terutama di daerah Danao, Cebu yang hampir seluruh penduduk laki-lakinya bisa membuat senjata. Akses teknologi sudah ditambahkan oleh PNP untuk mempermudah masyarakat dalam mendaftarkan maupun mengajukan izin kepemilikan senjata, namun tidak seluruh masyarakat Filipina, terutama yang tinggal di daerah kumuh dengan tingkat pendidikan dan ekonomi rendah, memiliki ilmu pengetahuan tentang pengaplikasian teknologi.

5.3.2 Public Support

Dukungan masyarakat atau *public support* menjadi indikator yang ikut memengaruhi proses implementasi kebijakan. Tanpa adanya dukungan dari publik, terutama di negara demokrasi di mana publik sering kali menjadi target sasaran dari suatu kebijakan, akan sulit bagi agen implementasi untuk menjalankan berbagai program yang berkaitan dengan proses implementasi dan mencapai tujuan dari suatu kebijakan tersebut. Dukungan publik akan diterima jika masalah yang ingin ditangani dalam kebijakan menyangkut kehidupan sosial masyarakat.

Kebijakan RA No. 10591, seperti telah dijelaskan dalam indikator sebelumnya, menangani permasalahan sosial yang sangat genting dalam kehidupan sehari-hari masyarakatnya. Hal ini menyebabkan munculnya dukungan-dukungan yang diberikan oleh masyarakat terhadap kebijakan ini

demikian terciptanya kondisi damai tanpa ancaman senjata yang mengancam setiap harinya. Sebelum *RA No. 10591* dikeluarkan, kebijakan yang mengatur tentang senjata api di Filipina telah lebih dulu dikeluarkan sejak tahun 1983 dan terus diamandemen hingga tahun 2013 menjadi *RA No. 10591*. Bertahannya kebijakan ini menandakan dua hal. Pertama masalah yang ingin ditangani kebijakan ini sulit untuk diselesaikan, kedua adanya dukungan terus-menerus dari masyarakat terhadap kebijakan ini sejak awal mula terbentuknya kebijakan mengenai persenjataan ini.

Pembentukan kebijakan *RA No. 10591* didorong salah satunya oleh desakan masyarakat sipil setelah kasus penembakan tidak disengaja pada Malam Tahun Baru 2013 yang menyebabkan seorang gadis berusia tujuh tahun meninggal. Perubahan yang dilakukan adalah memperketat izin kepemilikan senjata dan pengajuan izin lisensi serta memperketat hukuman yang diberikan kepada pelaku kekerasan bersenjata, mulai dari satu sampai enam tahun hingga enam sampai dua belas tahun hukuman penjara, terutama bagi pelaku kekerasan bersenjata menggunakan senjata ilegal.³⁷ Sayangnya, meski kebijakan tersebut telah diamandemen, kasus penembakan yang terjadi pada Malam Tahun Baru justru tetap terjadi.

Pada Malam Tahun Baru 2014, seorang bayi berusia tiga bulan dan anak berusia dua tahun meninggal akibat serangan bersenjata yang tidak diketahui sumbernya.³⁸ Selain korban meninggal dunia, kasus penembakan ini juga menimbulkan korban luka lainnya yang tidak sedikit jumlahnya.

³⁷ Rouchelle R. Dinglasan. (2014). "Death from the skies: Stray bullets strike kids through roofs". Tersedia: <http://www.gmanetwork.com/news/news/nation/342142/death-from-the-skies-stray-bullets-strike-kids-through-roofs/story/> [Online]. (1 Mei 2018).

³⁸ *Ibid*,

Terulangnya kejadian yang sama setelah amandemen kebijakan dilakukan tentunya menyebabkan keresahan di kalangan masyarakat karena serangan-serangan seperti ini kerap kali terjadi di Filipina, tidak hanya pada Malam Tahun Baru saja. Bahkan pada Malam Tahun Baru 2016 pun kembali terjadi kasus penembakan yang menyebabkan seorang bocah berusia tujuh tahun dalam kondisi kritis akibat tembakan di kepala, pria berusia dua puluh delapan tahun menjalani operasi setelah mendapatkan empat tembakan di dada, dan banyak korban lainnya yang berjatuh akibat peluru nyasar pada Malam Tahun Baru.³⁹

Kondisi ini tentunya mengkhawatirkan karena penembakan ini terjadi secara acak dan tidak terduga. Tidak hanya pada Malam Tahun Baru, peristiwa serupa sering terjadi dalam kehidupan sehari-hari masyarakat Filipina. Peristiwa-peristiwa tersebut menyebabkan *RA No. 10591* mendapatkan dukungan penuh dari masyarakat karena terancamnya kehidupan sehari-hari masyarakat Filipina. Besarnya dukungan dari masyarakat ini memungkinkan berjalan lancarnya proses implementasi kebijakan *RA No. 10591* karena target sasaran PNP adalah masyarakat sipil. Jika kebijakan tersebut tidak mendapat dukungan dari masyarakat, PNP akan mengalami kesulitan untuk menjalankan program implementasi kebijakan yang telah disusunnya karena masyarakat menolak untuk bersikap kooperatif.

Meski dukungan publik diterima PNP, tetap tidak memudahkan tercapainya tujuan dari *RA No. 10591*. Hal ini dipengaruhi oleh terbatasnya

³⁹ Kathrina Charmaine Alvarez. (2016). "Stray bullets, firecrackers cause new injuries on New Year's Eve". Tersedia: <http://www.gmanetwork.com/news/news/metro/549676/stray-bullets-firecrackers-cause-new-injuries-on-new-year-s-eve/story/> [Online]. (1 Mei 2018).

akses masyarakat terhadap pembuatan dan pelaksanaan kebijakan. Masyarakat sering kali menuntut pemerintah untuk mencabut izin kepemilikan dan membawa senjata secara bebas di tempat umum namun tidak mendapat respon yang baik dari pemerintah karena membawa senjata dianggap sebagai bentuk pertahanan diri atau *self-defense* masing-masing individu. Protes pun sering diluncurkan masyarakat terutama untuk mengkritik akibat dari kebijakan tersebut yang menyebabkan anak di bawah umur ikut mengangkat senjata dan berperang dengan pejabat keamanan Filipina untuk membela kelompok separatisme di negara tersebut yang masih aktif beroperasi. Selain itu, ketidakpercayaan masyarakat terhadap PNP untuk menciptakan perdamaian juga mengurangi dukungan publik yang diberikan kepada implementator kebijakan tersebut. Ketidakpercayaan ini disebabkan oleh banyaknya kasus penembakan pada Malam Tahun Baru yang dilakukan oleh petugas kepolisian, anggota militer, atau pegawai pemerintahan lainnya yang bertugas untuk menjaga keamanan dan perdamaian.⁴⁰

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat dilihat bagaimana pengaruh dukungan publik juga dapat memengaruhi proses implementasi kebijakan *RA No. 10591*. Dengan adanya dukungan dari masyarakat, PNP dapat melakukan *Oplan Katok* hingga saat ini meski mendapat kritik dari beberapa pejabat hukum dan masyarakat. Sebagian masyarakat yang menjadi target sasaran dari kebijakan ini pun bersikap kooperatif dan mendaftarkan kembali izin senjatanya setelah mendengarkan kampanye dari

⁴⁰ House of Representative Philippines. (2016). "Seventeenth Congress: First Regular Session". Metro Manila: House of Representatives Republic of the Philippines.

PNP mengenai kebijakan baru *RA No. 10591*. Sayangnya, karena ada beberapa kelompok masyarakat yang tidak didengarkan suaranya menyebabkan munculnya kelompok oposisi terhadap PNP. Kelompok oposisi ini menjadi penghambat dalam mencapai tujuan maksimal dari *RA No. 10591* sehingga sulit untuk mencapai hasil yang maksimal atau sesuai dengan yang diharapkan pemerintah maupun pendukung kebijakan tersebut.

5.3.3 Attitudes and Resources of Constituency Groups

Indikator ketiga menjelaskan tentang pengaruh kelompok-kelompok masyarakat di suatu negara yang dapat memengaruhi proses implementasi karena memiliki sumber daya yang besar atau memiliki kekuatan untuk memengaruhi suatu kebijakan. Pengaruh dari kelompok masyarakat ini sangat berpengaruh pada proses implementasi karena suara-suara mereka yang tidak bisa diabaikan maupun sebaliknya.

RA No. 10591 memiliki target sasaran yang beragam dan dengan kondisi kekuatan dan ekonomi yang beragam pula. Dari penjelasan dalam indikator sebelumnya, kebijakan *RA No. 10591* memperoleh dukungan publik, namun juga terdapat beberapa kelompok oposisi yang menentang kebijakan tersebut. Kelompok-kelompok inilah yang kemudian juga memiliki pengaruh dalam proses implementasi *RA No. 10591*.

Kelompok oposisi kebijakan ini memiliki keinginan untuk menghentikan izin membawa senjata ke tempat umum karena dianggap mengancam keamanan masyarakat lain yang tidak memiliki senjata. Akan tetapi, kelompok oposisi ini hanyalah kelompok masyarakat dari kalangan

menengah ke bawah yang memiliki akses dalam pemerintahan yang kecil dan suara yang juga kecil. Salah satu protes yang terjadi di kota Manila dilakukan oleh pemuda-pemudi untuk menegakkan kontrol terhadap senjata.⁴¹ Protes ini menunjukkan bahwa kelompok ini merupakan kelompok oposisi yang menentang izin membawa senjata secara bebas di kalangan masyarakat sipil. Sayangnya, suara dari kelompok oposisi sangat lemah karena berasal dari masyarakat biasa atau bahkan masyarakat kelas menengah.

Sementara itu, pendukung daari kebijakan ini memiliki suara yang lebih besar dibandingkan kelompok oposisi. Presiden Filipina sebelumnya, Benigno Aquino III misalnya. Mantan presiden Filipina ini merupakan kolektor senjata dan memiliki hobi menembak di sela-sela waktu senggangnya.⁴² Melalui hobinya tersebut, Aquino dapat belajar meningkatkan pertahanan dirinya sendiri karena memiliki kemampuan atau kemahiran bersenjata. Sebagai orang nomor satu di Filipina, tentunya ancaman selalu mengintai di mana-mana. Karenanya penting bagi beliau untuk memiliki kemampuan bersenjata. Selain mantan presiden kala itu, pendukung lainnya adalah *businessman*.

Pelaku bisnis, terutama bisnis-bisnis besar, mendapatkan ancaman yang juga besar. Semakin besar bisnis yang dijalankannya, semakin besar pula bahaya yang mengancam pebisnis tersebut. Seperti telah disebutkan sebelumnya, masyarakat tidak memercayai PNP untuk menciptakan keamanan. Untuk mengatasi isu keamanan, pebisnis lebih memilih untuk

⁴¹ Forbes, *Op. Cit.* (2 Mei 2018).

⁴² ABS-CBN News. (2010). "Aquino shoots guns during weekend". Tersedia: <http://news.abs-cbn.com/nation/07/05/10/aquino-shoots-guns-during-weekend> [Online]. (2 Mei 2018).

menyewa *private military* untuk menjaga keamanannya. Pertanyaan yang sering kali diberikan untuk para prajurit *private military* ini berkaitan dengan senjata yang mereka bawa untuk melindungi tuannya. Meski peraturan yang mengatur tentang izin membawa senjata di tempat umum telah diatur dalam *RA No. 10591*, tidak menutup kemungkinan bahwa senjata yang dibawa oleh personel keamanan pribadi ini berasal dari pasar gelap. Akan tetapi, karena besarnya pengaruh pelaku bisnis ini dalam mengangkat perekonomian Filipina, membuat pelaku bisnis di Filipina memiliki pengaruh yang besar dalam implementasi kebijakan *RA No. 10591*. Kebutuhan pebisnis-pebisnis besar ini terhadap keamanan terhadap kemungkinan kekerasan bersenjata sangat tinggi sehingga mereka tetap memerlukan izin membawa senjata di tempat umum untuk memastikan keamanan mereka terjamin.

Sulitnya mengidentifikasi senjata legal dan senjata ilegal menyebabkan semakin rumitnya PNP untuk menindaklanjuti pemilik senjata ilegal guna mengatasi tingginya persebaran senjata ilegal. Dukungan dari kelompok-kelompok masyarakat yang sekaligus menjadi target sasaran dari *RA No. 10591* akan sangat berpengaruh terhadap proses implementasi, terutama bagi kelompok masyarakat yang memiliki suara serta sumber daya yang besar.

Kelompok masyarakat yang mendukung izin membawa senjata di tempat umum demi keamanan merupakan kelompok masyarakat dari kelas atas yang memiliki kekuatan untuk masuk dan memengaruhi pemerinatahan sekaligus jalannya implementasi suatu kebijakan, seperti dukungan dari

mantan Presiden Benigno Aquino III yang merupakan kolektor senjata dan memiliki hobi menembak, serta pebisnis besar di Filipina yang memiliki dana besar untuk membantu perekonomian Filipina, di mana para pebisnis ini memerlukan *private military* untuk menjamin keselamatan mereka di tempat umum. Sementara kelompok masyarakat yang menolak bebasnya izin membawa senjata ke tempat-tempat umum berasal dari kalangan menengah ke bawah atau masyarakat biasa yang akses menuju pemerintahan sangat kecil dan terbatas sehingga kekuatan yang dimiliki oleh kelompok masyarakat yang menjadi oposisi ini untuk menuju pemerintahan dan memengaruhi proses implementasi kebijakan RA No. 10591 sangat kecil.

Dengan demikian, dapat dilihat bahwa kelompok masyarakat juga dapat memengaruhi implementasi suatu kebijakan, di mana kelompok masyarakat dengan akses menuju pemerintahan dan suara yang besar akan mampu mengubah maupun memaksakan pendapatnya untuk didengar dan dijalankan dalam proses implementasi. Sebaliknya, kelompok masyarakat dengan kekuatan yang kecil, meski memiliki hak untuk menyuarakan pendapatnya, tidak memiliki kekuatan yang cukup untuk memaksakan pendapatnya tersebut agar mampu memengaruhi implementasi suatu kebijakan.

5.3.4 Support from Legislators

Support from Legislators atau dukungan dari badan legislatif negara merupakan indikator lainnya yang dapat memengaruhi proses implementasi

kebijakan. Jika agen implementasi suatu kebijakan tidak memperoleh dukungan dari badan legislatif, maka akan muncul hambatan selama menjalankan program yang dibuat berkaitan dengan implementasi kebijakan tersebut.

Kebijakan *RA No. 10591* disusun dan dilaksanakan oleh PNP sehingga PNP berperan sebagai legislatif dan eksekutif. Namun dalam menyusun dan menjalankan kebijakan tersebut, PNP harus mendapatkan dukungan dari Presiden, Wakil Presiden, *House of Representative*, *House of Senate*, dan gubernur atau walikota dari masing-masing provinsi serta *Supreme Court*, yang menduduki badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. PNP berada di bawah naungan badan-badan pemerintahan tersebut.

Dalam menyusun amandemen *RA No. 10591*, susunan *section* atau pasal yang tertera di dalam kebijakan tersebut telah disetujui oleh badan-badan pemerintahan Filipina, terbukti dengan ditandatanganinya kebijakan tersebut oleh Presiden, Senat, dan HoR. Kegiatan amandemen dan penyusunan pasal-pasal di dalamnya juga dihadiri oleh badan-badan pemerintahan tersebut sehingga kebijakan tersebut bersifat legal dan izin yang diberikan kepada PNP bersifat sah. Dengan adanya dukungan ini, hak PNP dalam mengimplementasikan *RA No. 10591* bersifat mutlak dan dapat dipertanggungjawabkan. Selain itu juga, pasokan dana terkait proses implementasi juga akan diberikan apabila pemerintah memberikan dukungannya kepada PNP.

Dukungan yang diberikan kepada PNP selaku agen implementator ini diberikan oleh badan pemerintahan Filipina karena PNP berada di bawah

naungan badan-badan tersebut sehingga memiliki kepentingan dan tujuan atau visi-misi yang sama dengan badan pemerintahan. PNP mendapat kepercayaan dari pemerintah Filipina karena dipercaya akan menjalankan proses implementasi *RA No 10591* ini sebaik-baiknya tanpa adanya penyimpangan. Segala bentuk penyimpangan pun dapat dengan mudah dideteksi oleh pemerintahan Filipina karena PNP dan badan-badan di bawahnya yang mengurus persenjataan berada langsung di bawah pengawasan pemerintah.

Apabila PNP tidak memperoleh dukungan dari badan pemerintahan maka segala aktivitas yang dilakukannya terkait implementasi kebijakan *RA No. 10591* bersifat ilegal dan dapat memperoleh penolakan secara terang-terangan dari target sasaran. Jika hal ini terjadi, maka pencapaian tujuan kebijakan ini akan terhambat bahkan dapat dipastikan gagal. Untuk menghindari hal tersebut, PNP selaku agen implementasi harus memastikan bahwa mereka mengantongi izin resmi dari badan pemerintahan Filipina untuk menyusun dan mengimplementasikan kebijakan *RA No. 10591*.

Masalah lainnya yang berkaitan dengan dukungan dari pemerintah adalah kewajiban agen implementasi untuk melapor kepada badan pemerintahan yang berbeda yang menyebabkan timbulnya perbedaan-perbedaan keinginan dan pendapat dari berbagai badan tersebut.⁴³ Perbedaan perintah ini akan membingungkan agen implementasi dan biasanya menyebabkan agen implementasi untuk lebih condong kepada badan pemerintahan yang lebih kuat wewenangnya. Dalam kebijakan *RA*

⁴³ Solichin Abdul Wahab, *Op.Cit*, hal. 200.

No. 10591, PNP selaku agen implementasi memiliki hak penuh untuk menjalankan programnya tanpa perlu mendengarkan perintah dari badan pemerintah Filipina. Pelaporan tentunya tetap dilakukan oleh PNP terhadap badan-badan tersebut, namun hak untuk menjalankan dan melaksanakan program-program implementasi *RA No. 10591* sepenuhnya berada di tangan PNP. Presiden dan badan-badan pemerintahan Filipina lainnya hanya bertugas untuk mengawasi agar tidak terjadi penyimpangan selama proses implementasi.

Besarnya dukungan yang diberikan badan pemerintahan Filipina terhadap PNP dalam mengimplementasikan *RA No. 10591* menjadi kunci yang mendukung keberhasilan tujuan kebijakan tersebut. PNP juga dapat bertindak sesuai kebutuhan di lapangan tanpa adanya campur tangan dari pemerintah karena hak penuh yang diberikan kepadanya untuk menangani masalah senjata di Filipina. Dengan demikian, akses PNP sangat luas dan tidak terbatas serta tidak terpaku pada kegiatan-kegiatan yang dianjurkan pemerintah untuk dilaksanakan oleh PNP. Dukungan ini mempermudah PNP untuk bersifat fleksibel, sesuai kondisi yang dihadapinya di lapangan. Dukungan dari pejabat pemerintah ini menjelaskan pentingnya dukungan tersebut terhadap kelancaran proses implementasi kebijakan di Filipina.

5.3.5 Commitment and Leadership Skill of Implementing Officials

Indikator terakhir yang menjadi penentu keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah komitmen dan *skill* dari pemimpin agen implementasi. Pemimpin yang baik perlu memiliki kemampuan politis dan

manajerial. Indikator ini termasuk indikator yang paling penting demi tercapainya tujuan suatu kebijakan.

Sejak *RA No. 10591* diimplementasikan pada 2013 hingga tahun 2016, berbagai pencapaian telah dicapai oleh PNP. Pada tahun 2014, pencapaian yang berhasil diperoleh PNP adalah tertangkapnya sepuluh ribu sembilan puluh satu (10.091) senjata dari kekerasan bersenjata yang sesuai dengan kategori *RA No. 10591*, 7.734 orang berhasil dinetralkan, dan 5.165 kasus kekerasan bersenjata atau kasus kepemilikan senjata ilegal berhasil didaftarkan dalam pengadilan untuk ditindaklanjuti.⁴⁴ Perolehan tersebut merupakan angka yang signifikan meskipun masih jauh dari sempurna dari keseluruhan total senjata ilegal yang saat ini masih bertebaran di Filipina.

Pencapaian pertama pada tahun 2015 adalah berhasil diadakannya rapat APEC di Manila, yang dihadiri berbagai pemimpin dari negara-negara Asia Pasifik. Diadakannya pertemuan APEC di Filipina menjadi bukti bahwa PNP berhasil menekan jumlah kekerasan yang terjadi pada tahun 2015, terutama selama perjumpaan APEC berlangsung, dengan mengeluarkan larangan membawa senjata ke tempat-tempat umum selama acara tersebut dihelat dan berhasil memperoleh penghargaan dengan tidak adanya kasus kekerasan bersenjata secara langsung.⁴⁵ Kepercayaan pemimpin-pemimpin dunia untuk mengadakan pertemuan di Filipina menandakan kepercayaan kepala-kepala pemerintahan negara-negara tersebut kepada PNP untuk memastikan keamanan mereka di tangan polisi

⁴⁴ Philippines National Police. (2014). *2014 Annual Accomplishment Report*, hal 45. Quezon: Department of the Interior and Local Government.

⁴⁵ Julliane Love De Jesus. (2016). "PNP chief: 2015 a 'challenging year' with successful accomplishments". Tersedia: <http://newsinfo.inquirer.net/752713/pnp-chief-2015-a-challenging-year-with-successful-accomplishments> [Online]. (2 Mei 2018).

nasional Filipina tersebut. Diadakannya pertemuan tersebut juga mengubah citra Filipina menjadi negara yang aman dan layak untuk dikunjungi.

Pada tahun 2015 pula, PNP menerapkan program *Oplan Lambert-Sibat*, yang merupakan program PNP untuk melawan kriminalitas dan berhasil mengurangi tingkat kekerasan di Manila secara efektif menggunakan program tersebut.⁴⁶ Pencapaian ini tentunya menunjukkan bahwa kinerja PNP selama ini sangat baik dan membawa hasil yang positif terhadap peningkatan keamanan dalam kehidupan sehari-hari masyarakat sipil. Sementara pada tahun 2016, sebanyak 12.084 senjata ilegal berhasil ditemukan dengan menangkap 10.082 tersangka pelaku kekerasan bersenjata dan memasukkan kasus kekerasan bersenjata sebanyak 6.699 ke pengadilan Filipina.⁴⁷

Berbagai pencapaian yang diperoleh PNP ini tidak lepas dari peran pemimpin kepolisian Filipina ini dalam melaksanakan mandat yang telah diberikan badan-badan pemerintahan di atasnya demi terciptanya keamanan dari kekerasan bersenjata dan keresahan akibat persebaran senjata ilegal di kalangan masyarakat. Sesuai dengan yang disebutkan sebelumnya, pemimpin yang baik harus memiliki kemahiran politis dan manajerial. *Skill* politis yang dimiliki PNP terkait dengan hubungan baik yang tercipta antara badan tersebut dengan pihak pemerintahan. Sejak RA No. 10591 diimplementasikan, PNP selalu memperoleh dukungan penuh dari pemerintah dan belum pernah mendapatkan pertentangan dari badan-badan pemerintah di atasnya. Hubungan baik ini disebabkan oleh kesamaan visi

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Philippines National Police. (2016). *Annual Report 2016*, hal 41. Quezon: Department of the Interior and Local Government.

dan misi antara PNP selaku agen implementasi dan badan pemerintahan karena keduanya merupakan badan negara yang bertugas untuk menciptakan keamanan dan perdamaian bagi masyarakatnya. Pencapaian-pencapaian yang berhasil dilakukan PNP menjadi salah satu pendukung bagi PNP untuk mendapatkan kepercayaan dari badan pemerintahan, yang dapat dikatakan sebagai kemampuan politis pemimpin PNP dalam menjalin hubungan baik dengan badan pemerintahan di atasnya.

Skill manajerial berkaitan dengan program-program yang akan dilaksanakan PNP. PNP memiliki program untuk menciptakan perdamaian di lingkungan masyarakat sipil hingga tahun 2030. Program-program di dalamnya dibuat dengan tujuan untuk mencapai perdamaian yang menyeluruh di dalam kehidupan masyarakat Filipina. Untuk memastikan program-program di dalamnya berjalan dengan baik dan tidak melenceng, PNP membuat laporan setiap tahunnya yang melaporkan berbagai hal terkait pelaksanaan program, mulai dari laporan singkat pencapaian yang dicapai setiap tahunnya, komunitas-komunitas yang digandeng PNP untuk mencapai tujuannya, proses yang dilalui selama menjalankan program, pelatihan yang dilakukan oleh agen-agen implementasi untuk meningkatkan kapabilitasnya, sumber daya yang dimiliki PNP, hingga pencapaian-pencapaian yang berhasil diperoleh selama setahun. Tujuan dibuatnya laporan tahunan ini juga untuk memastikan tidak adanya korupsi yang terjadi terhadap dana yang diberikan maupun mengevaluasi berbagai program dan sumber daya yang dianggap tidak layak.

Kedua *skill* di atas dimiliki oleh pemimpin PNP. Kemampuan yang dimiliki oleh pemimpin PNP ini sangat menentukan hasil-hasil yang dicapai pada setiap tahun dijalankannya program-program terkait implementasi RA No. 10591 maupun kebijakan-kebijakan lainnya yang berkaitan dengan pengurangan jumlah kriminalitas di Filipina. Apabila pemimpin PNP tidak memiliki kemampuan yang mumpuni untuk mencapai *PNP P.A.T.R.O.L. Plan 2030 Roadmap*—program yang disusun untuk mencapai perdamaian di kalangan masyarakat sipil Filipina—maka program jangka panjang ini akan berujung pada kegagalan, sama halnya dengan tujuan RA No. 10591 yang menjadi salah satu tujuan dari program PNP untuk tahun 2030 tersebut.

Kedua *skill* yang diperlukan untuk menentukan hasil implementasi RA No. 10591 sudah dimiliki oleh pemimpin PNP. Hasil yang dicapai setiap tahunnya pun tidak bisa dikatakan mengecewakan. Setiap tahunnya PNP berhasil menangkap dan mengumpulkan senjata-senjata ilegal yang tersebar di masyarakat dan melakukan tindakan hukum untuk menindaklanjuti hukuman yang akan dijatuhkan bagi pelaku kekerasan bersenjata. Namun karena program PNP ini merupakan program jangka panjang dan juga dilihat dari implementasi kebijakan serupa yang telah dilakukan sejak 1983, bisa disimpulkan bahwa implementasi kebijakan RA No. 10591 ini belum terlalu signifikan.

BAB VI

PENUTUP

6.1 Kesimpulan

Kebijakan RA No. 10591 dibentuk dengan tujuan untuk mengurangi persebaran *illicit firearms* di Filipina serta mengurangi kasus kekerasan bersenjata, terutama dengan menggunakan senjata ilegal. Implementasi kebijakan ini terhadap tujuan yang ingin dicapai dapat dilihat melalui konsep *Policy Implementation* oleh Mazmanian dan Sabatier melalui *Tractability of the Problems*, *Ability of Statute to Structure Implementing*, dan *Nonstatutory Variables Affecting Implementation*. Sebenarnya terdapat variabel keempat yang bersifat dependen, yakni *Stages in the Implementation Process*. Variabel ini digunakan untuk melihat sejauh mana efektivitas implementasi suatu kebijakan. Sementara penulis hanya ingin melihat implementasi kebijakan sehingga tidak menggunakan variabel keempat.

Dalam *Tractability of the Problems*, dijelaskan bahwa masalah yang dihadapi PNP selaku implementator sulit untuk diatasi karena kesulitan teknis di lapangan yang menghambat keberhasilan pencapaian tujuan implementasi, keberagaman target sasaran yang sangat luas serta mencakup hampir seluruh populasi Filipina, serta perubahan perilaku yang diharapkan sangat besar, di mana PNP ingin masyarakat Filipina tidak memegang senjata ilegal namun kebijakan dari pemerintah mengizinkan masyarakat secara bebas untuk membawa senjata di tempat umum untuk alasan pertahanan diri. Sementara dalam variabel *Ability of Statute to Structure Implementation*, tujuan dari RA No. 10591 ini sudah jelas, yakni

untuk menghapus kekerasan bersenjata dan persebaran *illicit firearms* di Filipina, dengan metode *Oplan Katok* yang dilakukan PNP sebagai bagian dari kampanye kebijakan tersebut agar masyarakat mengetahui apa yang diubah oleh PNP dalam kebijakan. PNP yang ditunjuk sebagai implementator oleh pemerintah memegang hak penuh dalam kegiatan implementasi sehingga perbedaan pendapat antara implementator dan penyimpangan tujuan yang ingin dicapai dapat dihindari, di mana PNP ditunjuk oleh pemerintah untuk melaksanakan implementasi dikarenakan PNP berada di bawah naungan pemerintah dan memiliki visi dan misi yang sama dengan pemerintah, yakni untuk menjaga perdamaian di Filipina. Peraturan yang ditetapkan di dalam kebijakan *RA No. 10591* pun dibuat oleh PNP sendiri sehingga penyalahartian tujuan dapat dihindari dan alokasi dana yang diberikan oleh pemerintah mencukupi dan PNP memperoleh dana tambahan dari biaya registrasi senjata oleh masyarakat. Selain itu, akses formal dari pihak luar, dalam hal ini masyarakat, cukup terbuka karena pemerintah mengamandemen kebijakan *RA No. 9516* menjadi *RA No. 10591* karena tuntutan masyarakat setelah terjadi kasus penembakan tidak disengaja pada Malam Tahun Baru 2013 yang menyebabkan seorang anak berusia tujuh tahun meninggal dunia.

Pada variabel ketiga, faktor negara tidak hanya menjadi penentu hasil dari implementasi kebijakan. Masalah persebaran senjata ilegal memang menjadi masalah mendesak yang mengganggu kehidupan sosial masyarakat Filipina, namun kondisi ekonomi yang terbatas akhirnya mendorong masyarakat untuk menjual senjata ilegal demi pemenuhan kehidupan sehari-hari keluarganya. Dukungan publik pun sebenarnya didapatkan karena masalah *illicit firearms* ini merupakan masalah yang sangat mengganggu keamanan dan kedamaian

masyarakat, namun ketidakpercayaan masyarakat terhadap PNP menyebabkan masyarakat lebih memilih untuk menyewa *private military* atau mempersenjatai dirinya sendiri. Kelompok masyarakat yang memiliki akses ke dalam pemerintahan pun masih dipengaruhi oleh kelompok-kelompok kaya yang menginginkan kebijakan memiliki dan membawa senjata ke tempat umum tetap diperbolehkan sementara kelompok yang menginginkan kebijakan tersebut dihapuskan berasal dari kalangan masyarakat menengah ke bawah yang tidak memiliki suara. PNP selaku implementator juga mendapatkan dukungan dari pejabat pemerintah secara penuh, di mana penyusunan dan implementasi kebijakan diserahkan kepada PNP tanpa campur tangan dari pemerintah. Pemimpin PNP yang selama ini menjabat juga telah menunjukkan hasil karena setiap tahunnya penangkapan pelaku kriminal dan penangkapan senjata ilegal di Filipina berhasil dilakukan.

Berdasarkan penjelasan di atas, meski kemampuan pemerintah untuk melaksanakan implementasi cukup baik dan memadai, sayangnya kesulitan masalah yang dihadapi dan faktor-faktor di luar pemerintahan tidak mendukung variabel kedua sehingga kemudian tujuan dari kebijakan ini belum sepenuhnya berhasil dicapai. Selain itu, program ini adalah program jangka panjang di mana PNP telah menyusun program hingga tahun 2030 untuk menciptakan perdamaian bagi masyarakat Filipina dengan mengurangi angka kriminalitas di negara tersebut.

6.2 Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, penulis merekomendasikan saran sebagai berikut:

- PNP lebih mendengarkan suara dari kelompok masyarakat menengah ke bawah agar seluruh kelompok masyarakat yang menjadi target sasaran mendukung implementasi kebijakan *RA No. 10591* sehingga tujuan dari kebijakan ini dapat tercapai.
- Membantu para *gunmakers* di Danao, Cebu, yang selama ini bekerja secara ilegal menjadi pekerja resmi di pabrik-pabrik senjata di kota tersebut sehingga aktivitas jual-beli senjata yang mereka buat dapat dimonitor dan diawasi.
- Dalam proses implementasi lebih menggunakan cara yang halus dan tidak mengganggu privasi masyarakat karena *Oplan Katok* dianggap mengganggu privasi dan mengganggu kondisi mental masyarakat yang tiba-tiba mendapat kunjungan dari badan kepolisian nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- ABC-NET. 2013. "Philippines gun culture fuelled by civilians; expert". Tersedia:
<http://www.abc.net.au/news/2013-04-13/philippines-gun-culture-fuelled-by-civilians/4627008> [Online]. (12 Desember 2017).
- ABS-CBN News. 2010. "Aquino shoots guns during weekend". Tersedia:
<http://news.abs-cbn.com/nation/07/05/10/aquino-shoots-guns-during-weekend> [Online]. (2 Mei 2018).
- ABS-CBN News. 2014. "PNP launches firearms registration caravan". Tersedia:
<http://news.abs-cbn.com/nation/09/05/14/pnp-launches-firearms-registration-caravan> [Online]. (18 Desember 2017).
- Alvarez, Kathrina Charmaine. 2016. "Stray bullets, firecrackers cause new injuries on New Year's Eve". Tersedia:
<http://www.gmanetwork.com/news/news/metro/549676/stray-bullets-firecrackers-cause-new-injuries-on-new-year-s-eve/story/> [Online]. (1 Mei 2018).
- Anonymous*. "Philippines – Homicide rate". Tersedia:
<https://knoema.com/atlas/Philippines/Homicide-rate> [Online]. (14 November 2017).
- Anonymous*. "Philippines Political Hierarchy". Tersedia:
<https://www.hierarchystructure.com/philippines-political-hierarchy/> [Online]. (29 April 2018).
- Anonymous*. 2010. "Report of the Republic of the Philippines On the Implementation of the United Nations Programme of Action to Prevent,

Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons (SALW) in All Its Aspects”. *Report of the Republic of the Philippines on Implementation of the UN PoA on SALW*.

Anonymous. 2013. “”Oplan Katok” a bad idea says constitution lawyer”. Tersedia: <https://homedefensejournal.com/2013/01/20/oplan-katok-a-bad-idea-says-constitutional-lawyer/> [Online]. (29 April 2018).

Anonymous. 2013. “Keeping unlicensed guns may land you in jail for 30 years”. Tersedia: <http://newsinfo.inquirer.net/535019/keeping-unlicensed-guns-may-land-you-in-jail-for-30-years> [Online]. (27 Februari 2018)

Anonymous. 2015. “What is Policy Implementation Politics Essay”. Tersedia: <https://www.ukessays.com/essays/politics/what-is-policy-implementation-politics-essay.php> [Online]. (26 Januari 2018).

Anonymous. 2016. “One crime every 80 minutes in Davao City”. Tersedia: <http://gulfnnews.com/news/asia/philippines/one-crime-every-80-minutes-in-davao-city-1.1660705> [Online]. (2 April 2018).

Aquino, Norman P.. 2016. “Farmers copying guns make Philippines deadlier than U.S.”. Tersedia: <https://www.sbs.com.au/news/farmers-copying-guns-make-philippines-deadlier-than-u-s> [Online]. (1 Mei 2018).

Bourne, Mike dkk. 2006. *Reviewing Action on Small Arms 2006 Assessing The First Five Years of the UN Programme of Action*, Chapter 1: Introduction.. London: IANSA.

Bussiness World. 2014. “Farmers copying guns make Philippines deadlier than US”. Tersedia: <http://www.bworldonline.com/content.php?section=Economy&title=farme>

rs-copying-guns-make-philippines-deadlier-than-us&id=97914 [Online].
(13 November 2017).

Cha, Victor D.. 2000. "Globalization and the Study of International Security"
dalam *Journal of Peace Research*, vol. 37 (3), hal. 391-403. London: Sage
Publications.

CIA World Factbook. 2018. Tersedia:
https://www.indexmundi.com/philippines/age_structure.html [Online]. (23
April 2018).

Cupin, Bea. 2015. "Half a million gun owners in PH without licenses – police".
Tersedia: [https://www.rappler.com/nation/92351-gun-owners-philippines-](https://www.rappler.com/nation/92351-gun-owners-philippines-pnp)
[pnp](https://www.rappler.com/nation/92351-gun-owners-philippines-pnp) [Online]. (14 Januari 2018).

De Jesus, Julliane Love. 2016. "PNP chief: 2015 a 'challenging year' with
successful accomplishments". Tersedia:
[http://newsinfo.inquirer.net/752713/pnp-chief-2015-a-challenging-year-](http://newsinfo.inquirer.net/752713/pnp-chief-2015-a-challenging-year-with-successful-accomplishments)
[with-successful-accomplishments](http://newsinfo.inquirer.net/752713/pnp-chief-2015-a-challenging-year-with-successful-accomplishments) [Online]. (2 Mei 2018).

Dinglasan, Rouchelle R.. 2014. "Death from the skies: Stray bullets strike kids
through roofs". Tersedia:
[http://www.gmanetwork.com/news/news/nation/342142/death-from-the-](http://www.gmanetwork.com/news/news/nation/342142/death-from-the-skies-stray-bullets-strike-kids-through-roofs/story/)
[skies-stray-bullets-strike-kids-through-roofs/story/](http://www.gmanetwork.com/news/news/nation/342142/death-from-the-skies-stray-bullets-strike-kids-through-roofs/story/) [Online]. (1 Mei 2018).

Dordevic, Sasa. 2009. "Understanding Transnational Orgazied Crime as a
Security Threat and Security Theories". Western Balkans Security
Observer.

- European Commission. 2014. *Study to Support an Impact Assessment on Options for Combatting Illicit Firearms Trafficking in the European Union*, hal. 1. Publication Office of the European Union: Luxembourg.
- Forbes. "Death By Firearms Around The World". Tersedia: <https://www.forbes.com/pictures/eglg45ehkhl/no-10-the-philippines/#2db5b76e4d96> [Online]. (23 April 2018).
- Gutierrez, Jason. 2013. "Philippines' Black Market For Gun Thrives In Absence Of Trust In Security Force". Tersedia: https://www.huffingtonpost.com/2013/04/11/philippines-guns-black-market_n_3058567.html [Online]. (7 Mei 2018).
- Hardoko, Ervan (Ed.). 2016. "AS Tunda Penjualan 26.000 Pucuk Senjata ke Filipina, Duterte Berang". Tersedia: <http://internasional.kompas.com/read/2016/11/03/19191281/as.tunda.penjualan.26.000.pucuk.senjata.ke.filipina.duterte.berang> [Online]. (14 Juni 2017).
- House of Representatif Republic of the Philippines. 2017. "Committee Report No 265".
- House of Representative Philippines. 2016. "Seventeenth Congress: First Regular Session". Metro Manila: House of Representatives Republic of the Philippines.
- Huang, Josie. 2014. "Filipino gun culture has deep root". Tersedia: <http://www.scpr.org/blogs/multiamerican/2014/04/24/16452/filipino-gun-culture-california-deep-roots/> [Online]. (12 Desember 2017).

- Jaime Laude. 2015. "Phl seek implementation of Arms Trade Treaty". Tersedia: <http://www.philstar.com/headlines/2015/06/12/1465035/phl-seeks-implementation-arms-trade-treaty> [Online]. (19 Desember 2017).
- Kendal, Stephen Leslie. 2006. "The Implementation of Public Policy: University Amalgamations in Australia in the 1980s and 1990s. University of Canberra.
- Krause, Keith dan David Mutimer. 2005. "Small Arms Survey".
- Lagrimas, Nocole-Anne C.. 2017. "14 children killed, 24 hurt by AFP, PNP personnel, armed group in 2016—UN report". Tersedia: <http://www.gmanetwork.com/news/news/nation/628660/14-children-killed-24-hurt-by-afp-pnp-personnel-armed-groups-in-2016-un-report/story/> [Online]. (14 November 2017).
- Macairan, Evelyn. 2016. "BOC verifying gun smuggling through appliance". Tersedia: <http://www.philstar.com/headlines/2016/03/04/1559254/boc-verifying-gun-smuggling-through-appliances> [Online]. (13 Juni 2017).
- Manipon, Ellen D.. 2014. "PNP continues "Oplan Katok" as part of RA 10591 implementation". Tersedia: <http://www.southcotabato.gov.ph/pnp-continues-oplan-katok-as-part-of-ra-10591-implementation/> [Online]. (29 April 2018).
- McGeown, Kate. 2013. "The gunmakers of the Philippines" dalam *BBCNews*. Tersedia: <http://www.bbc.com/news/business-21840183> [Online]. (23 April 2018).

- Nair, Swaroopini. 2017. "ASEAN hopes to dodge a bullet". Tersedia: <https://theaseanpost.com/article/asean-hopes-dodge-bullet> [Online]. (2 April 2018).
- Najam, Adil. 1995. "Learning from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective" dalam *International Institute for Applied Systems Analysis Paper*. Laxenburg, Austria: IIASA.
- Official Gazette. 2013. "Implementing Rules and Regulations of Republic Act No. 10591". Tersedia: <http://www.officialgazette.gov.ph/2013/12/07/implementing-rules-and-regulations-of-republic-act-no-10591/> [Online]. (12 Desember 2017).
- Oreta, Jennifer Santiago dan Arjan Payongayong Aguirre. 2011. *Gun Proliferation & Violence: Complicating Conflict Dynamics & Peace Bulidung*, Chapter 3: History of Firearms Proliferation in the Philippines. UNDP Philippines.
- Oreta, Jennifer Santiago. 2011. *Gun Proliferation & Violence: Complicating Conflict Dynamics & Peace Bulidung*, Chapter 2: The State of Affairs: Gun Proliferation in the Philippines. UNDP Philippines.
- Pacpaco, Ryan Ponce. 2017. "PNP issuing provisional LTOPF to responsible gunholders". Tersedia: <http://www.journal.com.ph/news/nation/pnp-issuing-provisional-ltopf-to-responsible-gunholders> [Online]. (22 April 2018).
- Patajo-Kapunan, Lorna. 2015. "Lock and load". Tersedia: <https://businessmirror.com.ph/lock-and-load/> [Online]. (27 April 2018).

Philippines National Police. "Republic Act No. 8294". Tersedia:
<http://www.pnp.gov.ph/images/csg/feo/explosives/RA%208294.pdf>
 [Online]. (27 Februari 2018).

Philippines National Police. 2014. *2014 Annual Accomplishment Report*. Quezon:
 Department of the Interior and Local Government.

Philippines National Police. 2016. "Greetings". Tersedia:
<http://www.pnp.gov.ph/about-us/greetings> [Online]. (29 April 2018).

Philippines National Police. 2016. *Annual Report 2016*. Quezon: Department of
 the Interior and Local Government.

Philippines National Police-Firearms and Explosives Office. "History of the
 Firearms and Explosives Office". Tersedia:
<http://feo.csg.pnp.gov.ph/about-us/history-of-the-feo> [Online]. (29 April
 2018).

Press and Public Affair Bureau. 2017. "Stiffer penalties loom for illegal firearms
 discharge". Tersedia:
<http://congress.gov.ph/press/details.php?pressid=9987> [Online]. (2 April
 2018).

Quitoriano, Ed. 2013. "Illicit Gun Trade Thriving in Philippines". Tersedia:
<http://opinion.inquirer.net/44717/illicit-gun-trade-thriving-in-philippines>
 [Online]. (17 Mei 2017).

Raj, Ramend Hem dkk. "Current Situation of Illegal Firearms Trafficking and
 Human (Woman, Children, and Migrants) Trafficking" dalam *116th
 International Training Course Reports of the Course*, hal 271.

Republic Act No. 10591, Article II Ownership and Possession of Firearms.

Republic Act No. 10591, Article VI Final Provision.

Republic of the Philippines. "An Act Further Amending The Provisions Of Presidential Decree No. 1866, As Amended, Entitled Codifying The Laws On Illegal/Unlawful Possession, Manufacture, Dealing In, Acquisition Or Disposition Of Firearms, Ammunition Or Explosives Or Instruments Used In The Manufacture Of Firearms, Ammunition Or Explosives, And Imposing Stiffer Penalties For Certain Violations Thereof, And For Other Relevant Purposes".

Roll, Gulnara. "How Do We Evaluate Implementation of the European Neighbourhood Policy?". University of Tartu.

Romualdez, Babe G.. 2017. "Arms smuggler nabbed through cooperation between US, Philippines authorities". Tersedia: <http://www.philstar.com/business/2017/06/20/1711665/arms-smugglers-nabbed-through-cooperation-between-us-philippines> [Online]. (30 Oktober 2017).

Santos, Tina G.. 2016. "'Balikbayan' boxes being used to smuggle guns". Tersedia: <http://globalnation.inquirer.net/142963/balikbayan-boxes-being-used-to-smuggle-guns> [Online]. (12 Juni 17).

SBS. 2015. "Philippines police crack down on gun use after children die". Tersedia: <https://www.sbs.com.au/news/philippines-police-crack-down-on-gun-use-after-children-die> [Online]. (14 Januari 2018).

Schroeder, Matt. 2013. "Captured and Counted: Illicit Weapons in Mexico and the Philippines", hal. 302. Tersedia: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A->

Yearbook/2013/en/Small-Arms-Survey-2013-Chapter-12-EN.pdf

[Online]. (13 November 2017).

Shahani, Lila. 2009. "Of Arms and the Man: the global arms trade and the Philippine context". Tersedia: <http://fletcher.tufts.edu/~media/Fletcher/News%20and%20Media/2009/Nov/Op-Ed/Shahani%2011%2009.pdf> [Online]. (14 Juni 2017).

Sison Jr, Bebot dan Cecille Suerte Felipe. 2014. "PNP to implement final gun amnesty next month". Tersedia: <https://www.philstar.com/headlines/2014/06/11/1333437/pnp-implement-final-gun-amnesty-next-month> [Online]. (22 April 2018).

Small Arms Survey. 2005. "Reaching for the Big Picture: An Update on Small Arms Transfers".

Stohl, Rachel. "The Tangled Web of Illicit Arms Trafficking". Tersedia: <https://www.americanprogress.org/wp-content/uploads/kf/TerrorinShadows-Stohl.pdf> [Online]. (14 Juni 2017).

Stoutenborough, James W. dan Douglas R. Oxley. 2012. "Improving the Likelihood of Effective Policy Outcomes: A Theory of Policy Diffusion Program Evaluation". Institute for Science, Technology and Public Policy Bush School of Government and Public Service Texas A&M University.

Strother, Jason. 2016. "Budaya Membawa Senjata di Filipina". Tersedia: http://kbr.id/01-2016/budaya_membawa_senjata_di_filipina/78042.html [Online]. (27 Februari 2018).

T. Jackson, N. Marsh, T. Owen and A. Thurin. 2005. *Who Takes the Bullet?*. "Understanding the Issue no. 3/2005". Oslo: Norwegian Church Aid.

The Provincial Government of South Cotabato. 2014. "PNP continues "Oplan Katok" as part of RA 10591 implementation". Tersedia: <http://www.southcotabato.gov.ph/pnp-continues-oplan-katok-as-part-of-ra-10591-implementation/> [Online]. (26 Januari 2018).

Tuyay, Francisco dan Lance Bacongus. 2016. "Assault weapons seized in C de Oro". Tersedia: <http://thestandard.com.ph/news/-main-stories/top-stories/218882/assault-weapons-seized-in-c-de-oro.html> [Online]. (26 Februari 2018).

U.S. Customs and Border Protection. 2015. "Permanently exporting firearm, gun, handgun, rifle, shotgun, pistol, etc.". Tersedia: https://help.cbp.gov/app/answers/detail/a_id/388/~/permanently-exporting-a-firearm%2C-gun%2C-handgun%2C-rifle%2C-shotgun%2C-pistol%2C-etc. [Online]. (30 Oktober 2017).

Wahab, H. Solichin Abdul. 2012. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Bumi Aksara.

Zabyelina, Yuliya. 2010. "Transnational Organized Crime in International Relations", hal. 11-22. Tersedia: <http://www.cejiss.org/issue-detail/transnational-organized-crime-in-international-relations> [Online]. (30 April 2014).